

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA

VICTOR FREITAS DA SILVA

**A região em meio à descentralização administrativa. O caso das
subprefeituras durante o governo de Toledo Piza no município de São
Paulo.**

São Paulo 2018

VICTOR FREITAS DA SILVA

A região em meio à descentralização administrativa. O caso das subprefeituras durante o governo de Toledo Piza no município de São Paulo.

Trabalho de Graduação Individual
apresentado ao Departamento de Geografia
da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências
Humanas da Universidade de São Paulo para
a obtenção do título de Bacharel em
Geografia

Orientador: Prof. Dr. Élvio Rodrigues Martins

São Paulo 2018

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

Nome: SILVA, Victor Freitas da

Título: A região em meio à descentralização administrativa. O caso das subprefeituras durante o governo Toledo Piza no município de São Paulo.

Trabalho de Graduação Individual
apresentado ao Departamento de Geografia
da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências
Humanas da Universidade de São Paulo
para a obtenção do título de Bacharel em
Geografia

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr.

Julgamento:_____ Assinatura:____

Prof.^a Dr.^a Universidade de São Paulo

Julgamento:_____ Assinatura:____

Prof. Dr. Universidade de São Paulo

Julgamento:_____ Assinatura:____

AGRADECIMENTOS

Por mais que os agradecimentos sejam a todos os que aparecem nas linhas abaixo, gostaria de enfatizar a gratidão à minha família.

À minha mãe Ednea, meu pai José e meu irmão Lucas, meus mais fortes agradecimentos. Meus pais que desde muito cedo encararam o desafio de criar uma família sem muitos recursos para além da força espiritual e de vontade e, mesmo assim, conseguiram me oferecer uma educação de qualidade inexistente no lugar onde morávamos desde meu nascimento. Crescer em uma área periférica de Osasco e estudar numa escola particular de alto nível em São Paulo me fez perceber, desde pequeno, que o mundo em que vivia era desigual e que eu era, sem dúvida, um privilegiado. Essa noção orienta boa parte de minhas atitudes e esforços diante de vocês, meus familiares e amigos, bem como com relação à sociedade. Meu irmão Lucas que sempre me ajudou muito com sua tranquila companhia e obstinação em suas atividades, me motivando também a manter as minhas em continuidade e com grau elevado de dedicação, meus caros agradecimentos. Sem vocês este trabalho jamais seria viabilizado.

Aos meus parentes também devo manifestar a minha gratidão, por sempre terem me ajudado das mais variadas formas e me incentivarem a seguir os meus anseios. Meus tios e tias, primas e primos, avôs e avós, agradeço por terem me proporcionado uma estrutura familiar estendida com a qual pude ter momentos felizes, de paz e de aprendizado, contribuindo imensamente para o meu desenvolvimento enquanto cidadão.

Com relação aos amigos, acredito que seja fundamental agradecer aos que fiz ao longo dos anos no Colégio Albert Sabin, na Universidade de São Paulo, nos esportes que pratiquei e nos lugares onde trabalhei. Muito embora encaremos o cotidiano de modo desgastante e a vida muitas vezes acabe nos separando em alguns momentos, eu jamais deixarei de refletir sobre a felicidade que é estar em suas companhias. É de destacada necessidade ressaltar o agradecimento a minhas amigas e meus amigos da graduação, que tanto contribuíram para que eu pudesse chegar ao momento de escrever o texto presente. Tenho certeza que atravessarão este momento da graduação e terão grandes conquistas. Muito obrigado por toda a ajuda.

Agradeço também o corpo docente e de funcionários do departamento de Geografia da FFLCH-USP que apesar dos pesares enfrentados nos últimos anos, se esforçam para manter a qualidade do curso em níveis elevados. Devo destacar, ainda, agradecimentos especiais a Luis Antonio Bittar Venturi, que me proporcionou um aproveitamento excepcional da universidade em seu compromisso como professor, coordenador de projetos, orientador e também como amigo. Ao professor Elvio Martins, agradeço por nos apresentar em aula bibliografias reveladoras e construtivas, sendo de fundamental importância em nossa formação em virtude de seu caráter exigente e por ter me orientado, acreditando em meu trabalho.

Aos componentes da banca, que se dispuseram a avaliar meu trabalho em um contexto de fim de ano atarefado e cansativo, muito obrigado mesmo.

RESUMO

SILVA, Victor F. **A região em meio à descentralização administrativa. O caso das subprefeituras durante o governo de Toledo Piza no município de São Paulo.** 2018. 61 f. Trabalho de Graduação Individual – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

O município de São Paulo apresentou, durante o início do século vinte, um crescimento populacional extremamente acentuado, condição que contribuiu para trazer prosperidade econômica à cidade, tanto quanto o desenvolvimento de problemas de cunho organizacional à administração local. Com a dificuldade em mediar os crescentes conflitos de interesses e mesmo executar políticas públicas que respondessem com eficiência às necessidades da crescente população, ou criar canais mais efetivos de comunicação com a sociedade civil organizada, a prefeitura do município decidiu a descentralizar a administração, criando para tanto as 19 subprefeituras. Evidentemente, os objetivos políticos presentes no momento de criação dessas subprefeituras vão muito além dos apresentados neste trabalho, muito embora eles não devam ser ignorados. Apesar de Santo Amaro ser a primeira subprefeitura a existir no município de São Paulo, em 1935, o momento chave no início das tentativas de descentralização administrativa é a década de cinquenta, com o mandato de Toledo Piza como estopim. Todavia, ela só vai se caracterizar como traço concreto da prefeitura a partir da década de sessenta, tendo o governo do prefeito Brigadeiro Faria Lima como novo ponto de partida. Até hoje nos valem os seus projetos para lidar com os desafios na gestão da cidade, guardadas as devidas alterações feitas de lá para cá. Este trabalho se propõe a realizar um levantamento acerca do crescimento do município de São Paulo e, à luz da teoria da região, analisar esse momento inicial de descentralização administrativa. Se baseando em registros oficiais e extra oficiais, tem por objetivo caracterizar se uma noção de região se mostrou presente nesta proposta de transformação para a criação das administrações regionais, orientando a ação da prefeitura de Toledo Piza.

Palavras-chave: região, subprefeituras; Município de São Paulo; regionalização; descentralização; administração pública.

ABSTRACT

SILVA, Victor F. **The region in middle of the administrative decentralization. The case of the subprefectures during the government of Toledo Piza on the city of São Paulo.** 2018. 61 f. Trabalho de Graduação Individual – Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

During the early twentieth century, the municipality of São Paulo showed an extremely strong population growth, a condition that contributed to bring economic prosperity to the city, as well as the development of problems of an organizational nature to the local administration. With the difficulty of mediating growing conflicts of interest and even implementing public policies that respond effectively to the needs of the growing population, or creating more effective channels of communication with organized civil society, the municipal government has decided to decentralize the administration, creating the 19 subprefeituras. Of course, the political objectives taking place at the time of creation of these subprefectures go far beyond those presented in this paper, although they should not be ignored. Even though Santo Amaro is the first subprefecture to exist in the municipality of São Paulo in 1935, the key moment at the beginning of the administrative decentralization attempts is the fifties, with the mandate of Toledo Piza as a fuse, to be characterized as concrete features of the prefecture since the sixties, with the government of the Mayor Brigadeiro Faria Lima as a new starting point. To this day, we have taken their path to deal with the challenges in the city's management, developing the changes that have been made since then. This paper intends to carry out a survey about the growth of the municipality of São Paulo and analyze this initial moment of administrative decentralization, based on the regional theory. From official and extra official files, it aims to characterize if a notion of region was present in this proposal of transformation for the creation of the subprefectures, guiding the action of the city hall of Toledo Piza.

Keywords: region; subprefectures; regionalization; city of São Paulo; decentralization; public administration.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Parte do “Mappa da Imperial Cidade de São Paulo”	p.27
Figura 2 – Planta Geral da Capital de São Paulo	p.30

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Localização do município de São Paulo	p.23
Mapa 1.2 – Área urbanizada – 1950/1962	p.32
Mapa 2 – Subprefeituras do governo Marta Suplicy	p.55

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Evolução populacional de São Paulo ao longo dos censos	p.16
Quadro 1.1 – Fundação de empresas industriais em São Paulo	p.29
Quadro 2 – Características estatísticas das subprefeituras	p.46

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ARs	Administrações Regionais
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
FINATEC	Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
1 DO CRESCIMENTO DE SÃO PAULO E DA NECESSIDADE DE DESCENTRALIZAR A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL.....	21
1.1 Breve geo-história de São Paulo até meados do século XX.....	23
1.2 Da necessidade de reorganizar o aparato administrativo.....	33
1.3 Criação dos distritos e seu desenvolvimento.....	37
2 DESCENTRALIZAÇÃO E REGIONALIZAÇÃO.....	42
2.1 Contexto político do governo de Toledo Piza.....	43
2.2 A descentralização administrativa do governo de Toledo Piza.....	45
2.3 Sobre os subdistritos e as subprefeituras.....	49
3 REGIÃO E SUBPREFEITURAS.....	50
3.1 Administrações regionais e a noção de região, existe relação?.....	52
3.2 Do modelo adotado por Toledo Piza aos dias atuais, mudanças fundamentais?	53
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	57
REFERÊNCIAS.....	58

INTRODUÇÃO

Todos que passam pela escola se deparam com os mapas. Estejam eles pendurados na parede das salas, nos atlas, mesmo nas provas de geografia ou história, a verdade é que eles são impossíveis de se ignorar. Mapas com bandeiras, número de habitantes, de estradas, linhas de trem, quilowatts instalados, imigrantes saindo de tal país em direção a um outro, profundidade dos lençóis freáticos, conflitos armados, quantidade de escolas, grupos étnicos, entre uma infinita quantidade de informações. Qualidades e quantidades representadas cartograficamente *ad extremum*. Para quê?

Aos olhos menos interessados, a disciplina se resume ao tema da geopolítica, sempre despertando a atenção em momentos de tensão entre países nas manchetes de jornal, para logo depois sucumbir no esquecimento. Aos mais atentos, todavia, os ensinamentos dos professores tão curiosos a respeito do mundo em que vivem acabam por despertar um interesse semelhante, que acaba por contribuir a responder a perguntas como, por exemplo: “por quê vivemos assim?”, ou ainda “como encontrar uma solução para esse trânsito congestionado de veículos que me subtrai o tempo com a família?” ou então “qual o meu lugar nesse mundo?”, entre um infindável rol de possibilidades. A questão é que sem essa orientação que nos indica muito mais do que os pontos cardeais a seguir, nos fazemos menos ativos na sociedade, mais individualistas, alheios à realidade que nos aflige e às realidades encaradas por nossos semelhantes. Neste sentido, como buscar a solução de alguns problemas encarados no nosso cotidiano, sem conhecê-los em suas especificidades espaciais? Para nos valermos de um caso atual e preocupante a grande parte dos brasileiros: uma reforma da previdência não deveria levar em consideração as diferentes expectativas de vida dos brasileiros com base nos locais onde vivem, para ser mais justa? Sendo o Estado a “organização político-jurídica de uma sociedade para realizar o bem público, com governo e território determinado” (AZAMBUJA, 1998, p.6), caracterizado em outras palavras pela mobilização da “população, o território e a sociedade” (RAFFESTIN, 1993, p. 23), é escandaloso viver em um que ignore as particularidades da população sobre seu próprio território, criando propostas de previdência pública que colocam a mesma idade mínima de aposentadoria para o conjunto dos cidadãos (guardadas as diferenças entre o

sexo masculino e feminino), sendo que em muitos casos a expectativa de vida de muitos destes sequer alcança o ponto inicial, a depender, em certa medida, das qualidades dos locais em que vivem.

Sendo um momento de reflexão sobre a geografia enquanto janela para alcançarmos uma melhor compreensão sobre o mundo em que vivemos e as realidades vivenciadas por nossos semelhantes, possibilitando que nos tornemos portanto mais sujeitos e menos objetos na sociedade, é pertinente relacionar os breves escritos acima com a obra de Tocqueville (2004), quando trata da conexão entre despotismo e democracia:

[...] Quero imaginar sob que novos traços o despotismo poderia produzir-se no mundo: vejo uma multidão incalculável de homens semelhantes e iguais que giram sem repouso em torno de si mesmos para conseguir pequenos e vulgares prazeres com que enchem sua alma. Cada um deles, retirado à parte, é como que alheio ao destino de todos os outros: seus filhos e seus amigos particulares formam para ele toda a espécie humana; quanto ao resto de seus concidadãos, está ao lado deles, mas não os vê; toca-os mas não os sente - cada um só existe em si mesmo e para si mesmo e, se ainda lhe resta uma família, podemos dizer pelo menos que pátria ele não tem. (P.390)

[...] Depois de ter colhido assim em suas mãos poderosas cada indivíduo e de o ter moldado a seu gosto, o soberano estende seus braços sobre toda a sociedade; cobre a superfície desta com uma rede de pequenas regras complicadas, minuciosas e uniformes, através das quais os espíritos mais originais e as almas mais vigorosas não podem abrir-se caminho para ultrapassar a multidão; não quebra as vontades, mas amolece-as, submete-as e dirige-as; raramente força a agir, mas opõe-se sem cessar a que se aja; não destrói, impede que se nasça; não tiraniza, incomoda, oprime, desvigor, extingue, abestalha e reduz enfim cada nação a não ser mais que um rebanho de animais tímidos e industriais, de que o governo é o pastor. (P. 391)

O trecho em questão faz parte do capítulo intitulado “que espécie de despotismo as nações democráticas devem temer”, presente no tomo dois do livro “A democracia na América”. É um livro escrito por Tocqueville quando em visita aos Estados Unidos da América para aprofundar seus conhecimentos sobre o desenvolvimento de uma nova organização política que se configurou com a ocupação deste território. Sua obra é de extrema qualidade por se ocupar com temas que vão além da política nos Estados Unidos da América e serve como um grande tratado sobre política, poder e democracia no mundo. O texto alerta para possíveis consequências de se viver em sociedades nas quais o individualismo¹ reina entre os cidadãos. Neste tema se encontra o elo entre este trecho destacado e a importância em se romper com o desconhecimento das adversidades e mudanças enfrentadas em conjunto pelas pessoas nesta cidade, no Brasil ou mundo a fora.

¹ Individualismo segundo a noção proposta por Tocqueville no capítulo II da segunda parte do livro II da obra “A democracia na América”.

A individualidade nos torna maleáveis, oprimidos, desvigorados, enquanto a organização, o domínio de conhecimento, a formação de elos e de reciprocidade podem ser o caminho para progredir conjuntamente rumo a uma sociedade mais democrática.

Romper com esse desconhecimento acerca do mundo em que vivemos é uma das possibilidades que a ciência geográfica possibilita e será explorada nesta pesquisa relacionada a um aspecto muito particular sobre o que aconteceu em São Paulo, com o propósito de fornecer subsídios para possíveis transformações quanto aos saberes que envolvem o passado, tanto quanto o futuro da política na cidade.

A partir das variadas facetas, disciplinas, adjetivações da ciência geográfica, a geografia regional foi escolhida como fundamental para o desenvolvimento deste trabalho, uma vez que a problematização orientadora do mesmo tange temas ligados à administração pública, à territorialização do poder, à descentralização da administração, à democratização e republicanização do poder, ao planejamento, compreendendo, de modo geral, a relação entre poder político e o espaço. Todos estes temas possuem profundos laços com a ação de regionalizar, derivada do latim *regere*, que significa reinar, reger algo, sendo, neste caso, o território. O local escolhido, cidade de São Paulo, é a maior no país em termos de habitantes e de produção de riqueza, tida como referência no país inteiro em questões ligadas à economia e à política, servindo muitas vezes como modelo de administração financeira e política a ser seguido pelas outras cidades. Ao longo de seu desenvolvimento, os desafios de crescimento territorial, populacional, econômico e político se fizeram com grande velocidade e impacto sobre seus habitantes e sobre o restante do país, caracterizando dinâmicas e diferenciadas maneiras de resolução dos problemas enfrentados. Com essas diferenciações, o olhar do pesquisador foi atraído, buscando respostas quanto aos modos de driblar a concentração de poder de um número crescente e abundante de cidadãos nas mãos dos governantes, sendo no caso o prefeito o principal representante da escala de análise selecionada.

Durante muitos anos do século XIX e XX, a cidade de São Paulo foi uma das que apresentou os maiores crescimentos demográficos país. Este fenômeno pode ser compreendido através de diferentes aspectos. Entre eles podemos destacar a concentração de pessoas vindas de outros países, seja para a execução de tarefas ligadas inicialmente à cafeicultura, realizada ao longo do Vale do Paraíba, o litoral paulista e o Oeste paulista, e que mais tarde se direcionaram à cidade para tentar constituir uma classe média urbana, seja pelos imigrantes que se dirigiram diretamente a ela, seja pelos migrantes brasileiros que vieram de outras cidades, seja pelo crescimento vegetativo da população que já

habitava a cidade (o que acabou sendo pouco expressivo). Esse é um processo que se desenvolve principalmente a partir de meados do século XIX e mostra suas consequências ao longo dos anos. Para se ter uma breve noção da quantidade de imigrantes que chegaram em São Paulo, destaca-se a seguinte informação: “Entre 1908 e 1920, por exemplo, dos 530 mil imigrantes estrangeiros que chegavam ao Porto de Santos (190 mil dos quais subvencionados), cerca de 50% ficaram em São Paulo”². Em 1920, 52% da mão de obra empregada na indústria paulistana era estrangeira³. Além deste aspecto podemos citar uma grande chegada de migrantes de outras partes do país, vindos em função de um desenvolvimento desigual que se realizou no Brasil e acabou atraindo para este centro econômico muitos trabalhadores. Algo que se torna muito perceptível a partir de 1927, sobretudo pela chegada de nordestinos, agora que a imigração internacional subvencionada encerra sua existência. Ao observarmos o quadro abaixo, notamos quão expressivo é o crescimento populacional em São Paulo, de acordo com os censos de 1920 a 1970.

Quadro 1 – Evolução populacional de São Paulo ao longo dos censos

	Ano	População
São Paulo (Município)	1920 ⁴	579.033
	1940 ⁵	1 310 678
	1950 ⁶	2.198.096
	1960 ⁷	3.781.446
	1970 ⁸	5.978.977

² Prefeitura do Município de São Paulo. Coordenadoria Geral de Planejamento – Cogep. Série Informações e apoio ao planejamento 3. O planejamento Urbano em São Paulo: Documentos. p.32

³ São Paulo (SP). Prefeitura. O poder em São Paulo: história da administração pública da cidade, 1554 – 1992/ Prefeitura do Município de São Paulo. – São Paulo: Cortez, 1992. Página 46.

⁴ Ministerio da Agricultura, Industria e Commercio, Diretoria Geral de Estatística, Recenseamento Do Brazil realizado em 1 de Setembro de 1920, VOLUME IV, primeira parte. População do Brazil por Estados, municípios e districtos, segundo o sexo, o estado civil e a nacionalidade. Republica dos Estados-Unidos do Brazil, Rio de Janeiro. 1926.

⁵ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Recenseamento Geral do Brasil, 1 de setembro de 1940, Parte XVII – São Paulo, Tomo 1. Censo Demográfico, População e Habitação, Quadros de totais referentes ao Estado e de distribuição segundo os municípios. Serviço gráfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro, 1950.

⁶ IBGE – Conselho Nacional de Estatística, Serviço Nacional de Recenseamento. VI Recenseamento Geral do Brasil. Censo Demográfico de 1 de julho de 1950. Estados Unidos do Brasil, Seleção dos Principais Dados. Estados Unidos do Brasil, Rio de Janeiro, 1953.

⁷ Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Departamento de Estatísticas de População, Censo Demográfico de 1960, São Paulo, VII Recenseamento Geral do Brasil, Série Regional, Volume I, Tomo XIII

⁸ Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Fundação IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Departamento de Censos. Censo Demográfico, São Paulo. VII Recenseamento Geral – 1970. Série Regional. Volume I, Tomo XVII – Primeira Parte, Resultados para o conjunto da Unidade da Federação. Rio de Janeiro, maio de 1973.

De uma cidade sem grande vulto comercial e populacional durante vários anos do século XIX, São Paulo surpreende com a impressionante concentração de capitais, habitantes e indústrias das últimas décadas do século XIX e ultrapassa a capital do país, Rio de Janeiro, em questão de taxa de crescimento populacional entre 1890 e 1900, sendo um crescimento de 268% para o primeiro e 33% para o segundo⁹. Analisando o Quadro 1, notamos que de 1920 a 1970 a população do município cresceu praticamente dez vezes em cinquenta anos.

Com este contínuo crescimento populacional ao longo do século XX, se acumulam as demandas e pressões sobre o poder municipal, de modo que o enorme contingente pudesse encontrar condições de se reproduzir, principalmente no espaço urbano do município. Se tornam constantes as dificuldades encontradas pela população a ponto de epidemias se mostrarem presentes matando muitas pessoas, problemas de abastecimento alimentar, de transporte, habitação, favelização, iluminação, entre outros. Sobre os problemas vividos pelos cidadãos paulistanos do início a meados do século XX, é de grande valia resgatar a arte de Adoniran Barbosa, que de certo modo retrata as adversidades vividas por ele mesmo e por parte da população do município, uma vez que o artista passa a habitar a cidade em 1932.

“Adoniran Barbosa, vivendo na cidade de São Paulo até 1982, ano de sua morte, inscreveu sua biografia num mapa em constante transmutação. Diante do cenário urbano que dia a dia se transformava, impondo novas relações aos seus habitantes, o seu fazer artístico investiu em certa narrativa do cotidiano da cidade. As vozes das personagens que habitam tanto os seus sambas quanto os programas de rádio em que o artista atuou revelam as contradições deste processo de transformação, em curso na metrópole paulistana” (FRANCISCO, R. Adoniran Barbosa, o poeta da cidade : trajetória e obra do radioator e cancionista, os anos 50. Cotia. Ateliê Editorial. 2002. p.37)

Os versos abaixo são bem ilustrativos sobre estes aspectos da vida na cidade de São Paulo em meados do século XX:

“Lá no morro quando a luz da light pifa
Nóis apela pra vela, que alumeia também (Quando tem)
Se não tem não faz mal A gente samba no escuro
Que é muito mais legal (e é natural)”
(BARBOSA, Adoniran. **A Luz Da Light**. Intérpretes: Demônios da Garoa. São Paulo: RCA Victor, 1965. LP).

⁹ Singer, Paul Israel. Desenvolvimento econômico e evolução urbana: análise da evolução econômica de São Paulo, Blumenau, Pôrto Alegre, Belo Horizonte e Recife. São Paulo, Editora Nacional 1ª reimpressão. 1974. Página 47

“Quando o oficial de justiça chegou lá na favela
 E, contra seu desejo entregou pra seu narciso
 Um aviso, uma ordem de despejo — Assinada, seu doutor
 Assim dizia a 'pedição': "Dentro de dez dias
 Quero a favela vazia e os barracos todos no chão"”
 (BARBOSA, Adoniran. **Despejo na Favela**. Intérpretes: Luiz
 Gonzaga Júnior. São Paulo: EMI-Odeon, 1980. LP)

Vejamos as informações apresentadas na obra que conta a história do poder em São Paulo, encomendada pela prefeita Erundina:

“Do ponto de vista da população mais pobre, sufocada não só pela inflação – que já era um mal - mas também pela ausência de muitos serviços públicos e pelas péssimas condições de moradia, a cidade em muitos momentos avizinhava-se do caos. Para diminuir esses problemas, Washington Luís (prefeito de 1914 a 1919) tomou algumas iniciativas em favor das populações periféricas (Brás, Tatuapé, Canindé, Pari, Parada Inglesa, Vila Prudente etc.) e criou as feiras livres para melhorar o abastecimento da população. Providências foram, contudo, insuficientes para mudar significativamente a qualidade de vida da população. Em 1918, a epidemia de gripe espanhola matou milhares de paulistanos. Em apenas 45 dias, foram registrados 8 mil óbitos devidos à doença, e a prefeitura foi obrigada a montar um esquema de emergência para o sepultamento” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 1992, p.48).

Datam da década de 1910, por exemplo, a criação das feiras livres, voltadas ao abastecimento da população, da década de 1920 a instituição das primeiras linhas de ônibus, além das constantes obras de embelezamento e expansão viária que se tornaram rotineiras desde fins do século XIX.

Com a industrialização, a posição privilegiada de São Paulo, já favorecida enquanto entreposto comercial entre o interior paulista, produtor de café, e o Porto de Santos, área de escoamento desta produção, se tornou a principal localização do mercado interno brasileiro, além de continuar crescendo territorialmente e demograficamente.

Claude Lévi-Strauss, em sua célebre obra “*Tristes Tropiques*” (STRAUSS, 1955, p.107) atesta a rapidez com que a cidade evoluía, quando a visita na década de 1930:

Em 1935 os paulistas se gabavam que contruía-se em sua cidade, em média, uma casa por hora. Se tratava então de mansões: me asseguram que o ritmo continuou o mesmo, mas para os prédios. A cidade se desenvolve a uma velocidade tal que é

impossível de obter a sua planta: cada semana demandaria uma nova edição. Parece até que ao irmos de taxi para um encontro estabelecido algumas semanas antes, corremos o risco de chegar um dia antes do bairro. Nessas condições, a evocação de lembranças velhas de cerca de vinte anos parece com a contemplação de uma fotografia desbotada. Ao menos ela pode oferecer um benefício documental¹⁰.

E o crescimento de São Paulo segue em marcha nos anos seguintes, de modo que em 1950 um repórter do jornal francês *Le Monde* se impressiona com o número de passageiros transitando em seu aeroporto. Foi referida uma quantidade similar a dos passageiros transitando pelos aeroportos de Orly e Bourget, os aeroportos que asseguravam a totalidade do transporte aéreo nacional e internacional na França a partir ou chegando de Paris, antes da construção de Roissy-Charles de Gaulle, inaugurado em 1974¹¹.

É neste contexto de crescentes demandas populares, construções aumentando constantemente, movimentos migratórios e imigratórios, problemas habitacionais e de transportes, entre muitos outros, que a prefeitura se vê obrigada a descentralizar a administração municipal, de modo a melhor atender às crescentes demandas dos serviços públicos. Como nos atesta Rebeca Scherer:

“A prefeitura teve que ampliar sua máquina administrativa atendendo, porém, ao fim do período, com dificuldade as solicitações que a urbanização e a industrialização aceleradas lhe colocavam. Assim é que o período começa com uma profunda reestruturação administrativa em 1945 e chega ao fim com uma reforma parcial, porém extremamente importante, especialmente no que concerne à descentralização geográfica da administração direta”. (SCHERER, Rebeca. *Descentralização e Planejamento Urbano no Município de São Paulo*. São Paulo, 1987, p.299).

A autora se refere ao período que vai de 1945, fim da ditadura Vargas a 1964, início da ditadura empresarial-militar, e faz ótimo uso do termo *geográfico*, na passagem citada, uma vez que se tratou de uma reorganização administrativa a partir de regionalizações, para as chamadas administrações regionais. Uma vez que o conceito de região é muito caro à geografia e possui um grande desenvolvimento e transformação de sentidos de acordo com a evolução da própria geografia, é interessante refletir sobre o modo como esta descentralização administrativa foi realizada durante o governo Toledo Piza na prefeitura de São Paulo. O que

¹⁰ “En 1935, les Paulistes se vantaient qu’on construisît dans leur ville, en moyenne, une maison par heure. Il s’agissait alors des villas; on m’assure que le rythme est resté le même, mais pour les immeubles. La ville se développe à une telle vitesse qu’il est impossible de s’en procurer le plan: chaque semaine demanderait une nouvelle édition. Il paraît même qu’en se rendant en taxi à un rendez-vous fixé quelques semaines auparavant, on risque d’être en avance d’un jour sur le quartier. Dans ces conditions, l’évocation de souvenirs vieux de presque vingt ans ressemble à la contemplation d’une photographie fanée”. (tradução nossa)

¹¹ *Le Monde – Histoire. Comprendre un monde qui change*, 10. Brésil, l’épopée d’une puissance émergente. Société Editrice du Monde, Paris, 2013. p. 9

não ficou claro, contudo, é se uma noção de região se utilizou neste processo, o que acabou atraindo a curiosidade do pesquisador que, ao longo do trabalho, tentará solucionar este questionamento. Existe como hipótese a chance do modelo de regionalização ter sido criado a partir dos conceitos da geografia teórica, também conhecida como quantitativa, dada a coincidência entre o momento de descentralização da prefeitura do município e do desenvolvimento deste ramo da ciência geográfica. Este trabalho se valerá, para tanto, de consulta a documentos oficiais e bibliografia relacionada ao tema, tanto quanto artigos jornalísticos, obras de arte, entre outros para chegar a uma conclusão sobre o tema.

1 DO CRESCIMENTO DE SÃO PAULO E DA NECESSIDADE DE DESCENTRALIZAR A ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Considerando as variadas pesquisas que foram realizadas sobre o município de São Paulo, com as quais tivemos contato na elaboração deste trabalho, ficou latente a percepção de que era muito frequente que em cada uma existia um tipo de abordagem a partir de um tema e uma ótica principais. Fosse São Paulo a partir do poder administrativo, a partir da evolução do contingente populacional, a partir do crescimento econômico, da geomorfologia, entre outras, a questão é que, neste trabalho, se prezou por realizar uma tentativa de análise integrada do crescimento do município. Para tanto, buscamos nos apoiar no campo investigativo da geo-história, buscando um maior relacionamento entre os fatos e dados sobre o território¹² e a sociedade.

Ao se ensaiar uma revisão dos processos que fizeram com que São Paulo se tornasse a cidade pujante de meados do século XX, a abordagem geohistórica vem a calhar, uma vez que é caracterizada como um tipo de estudo geográfico que não se limita ao tempo presente e busca, além deste, no passado, os eventos que contribuíram para gerar o território tal como ele é observado atualmente. Essa é nossa compreensão sobre o conceito de geohistória, definido por (LÉVY e LUSSAULT (Org.), 2003, P.401):

Estudo geográfico dos processos históricos, a geo-história consiste em mobilizar as ferramentas do geógrafo para compor uma explicação dos eventos e das periodicidades, partindo da hipótese de que a localização dos fenômenos sociais é uma dimensão fundamental de suas próprias lógicas¹³

Para dar conta desta tentativa, nos apoiamos em textos saídos de diferentes frentes da ciência, tais como a geomorfologia, a história, a geografia, a economia, climatologia, entre outros, rumo à produção de uma investigação interdisciplinar.

Nosso trabalho inicia seu recorte a partir do século XVI, momento no qual a Europa ocidental se lança ao mar para a conquista de novos territórios no contexto das grandes navegações, contribuindo também para a expansão do cristianismo sobre o

¹² Entendido neste trabalho a partir dos termos de “[...]porção do espaço geográfico que coincide com a extensão espacial da jurisdição de um governo. Ele é o recipiente físico e o suporte do corpo político organizado sob uma estrutura de governo. Descreve a arena espacial do sistema político desenvolvido em um Estado nacional ou uma parte deste que é dotada de certa autonomia” (GOTTMAN, 2012, p.523)

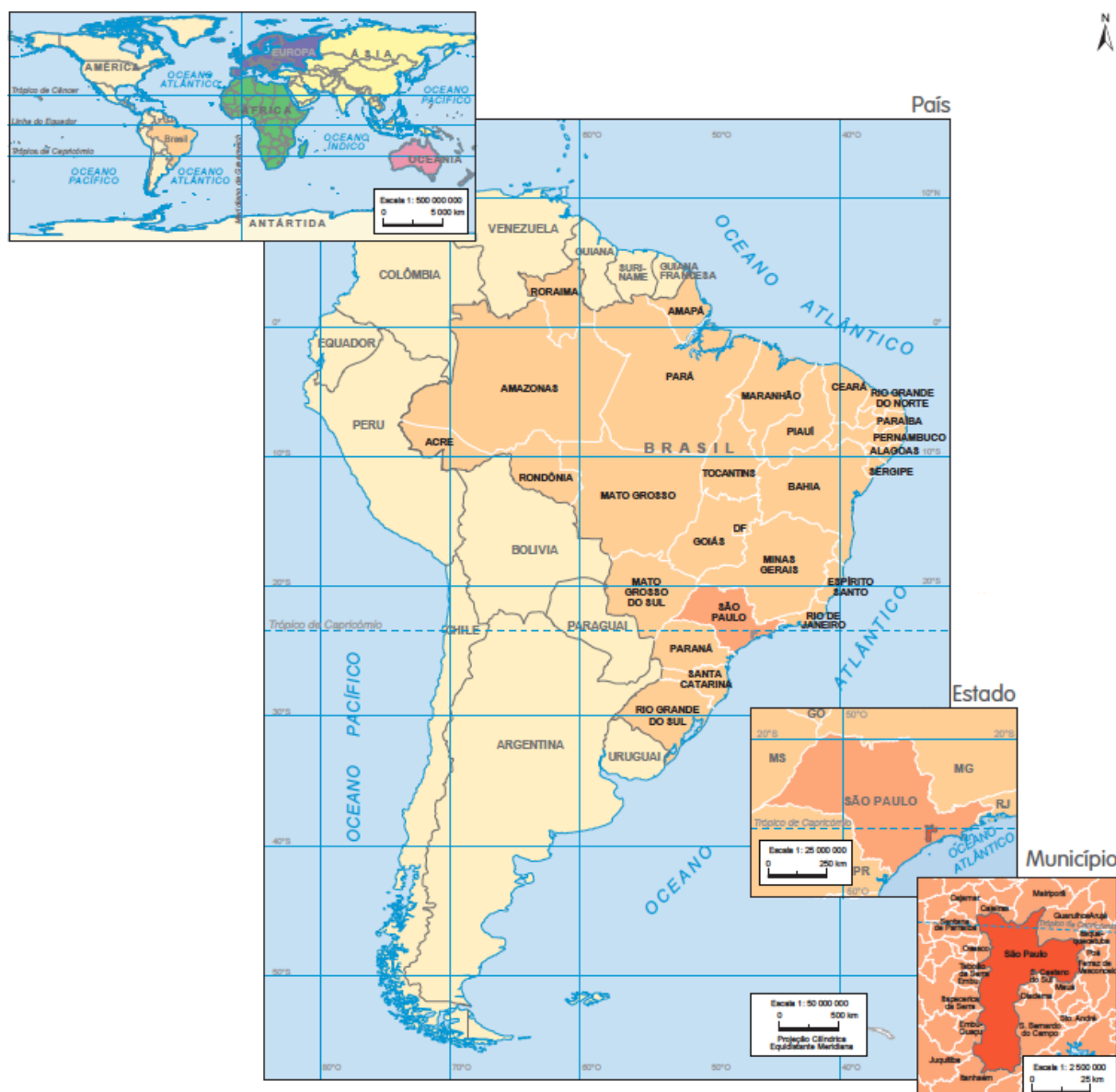
¹³ “Étude géographique des processus historiques, la géohistoire consiste à mobiliser les outils du géographe pour composer une explication des événements et des périodicités, partant de l’hypothèse que la localisation des phénomènes de société est une dimension fondamentale de leur logique même” (tradução nossa).

mundo. É neste contexto que são dominados os territórios do que vem a ser chamado de América e se constrói inicialmente a extensão do império português e espanhol nestas terras que hoje compõem o Brasil e onde está São Paulo.

1.1 Breve geo-história de São Paulo até meados do século XX

O município de São Paulo faz parte do estado que leva o mesmo nome, se localizando, na classificação do IBGE de 1970, na macrorregião Sudeste do Brasil.

Mapa 1 – Localização do município de São Paulo



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), *Atlas geográfico escolar: ensino fundamental do 6º ao 9º ano*, IBGE, p.10

Enquanto contexto geomorfológico, o município está encaixado nos “planaltos e serras do Atlântico leste-sudeste”¹⁴, segundo a classificação de Jurandyr Ross, formados por rochas que datam até mesmo do período geológico pré-cambriano, isto é, apresentando cerca de 600

¹⁴ Unidades do relevo brasileiro. In: Ross, J. L. S. (Org.). *Geografia do Brasil*. 6.ed. 1 reimp. – Edusp. São Paulo, 2011.

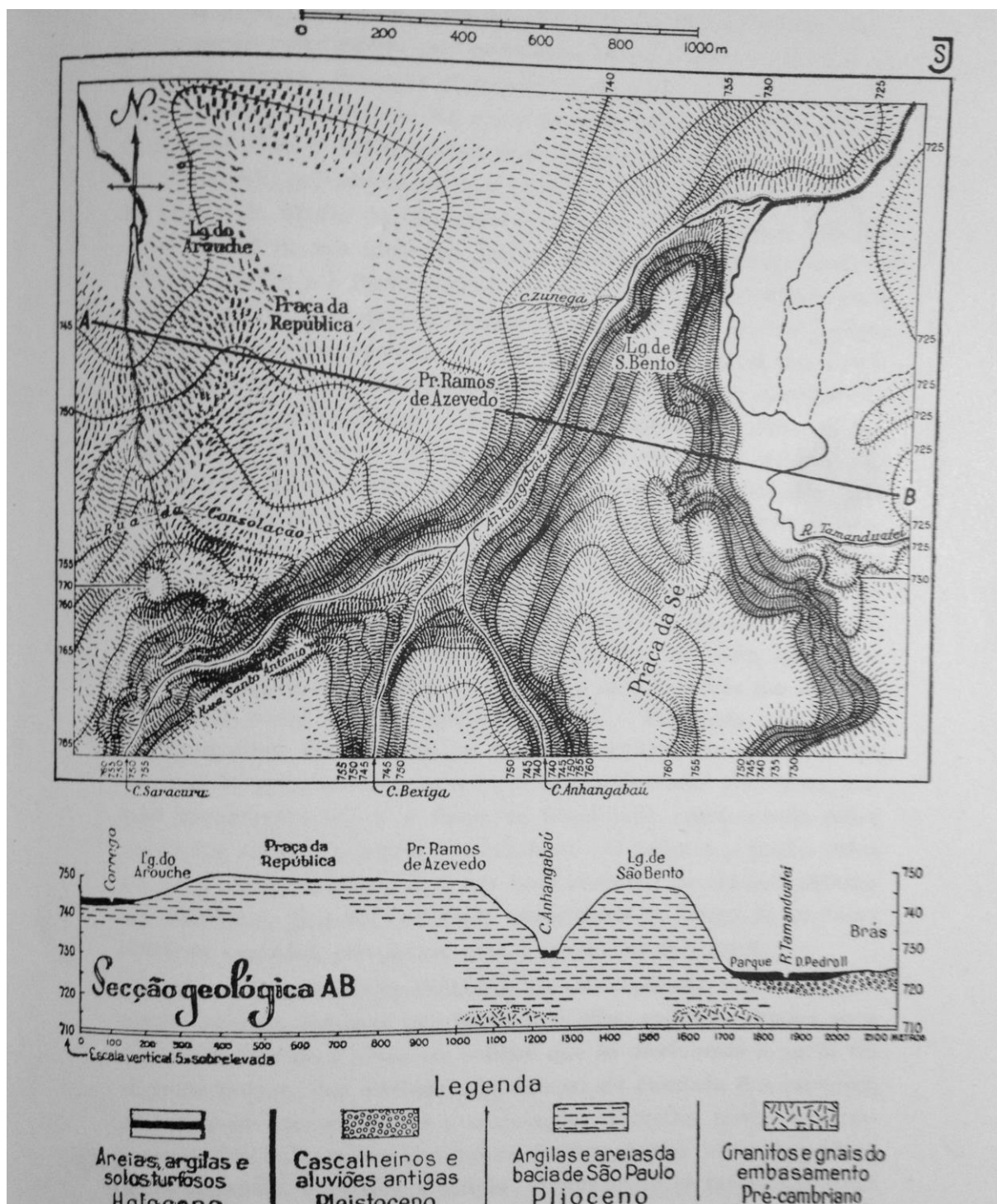
milhões de anos. Ainda sobre o relevo no qual se insere o município paulistano, prossegue, o mesmo autor:

As diversas fases orogenéticas do Pré-Cambriano foram sucedidas por ciclos de erosão. O processo epirogenético pós-cretáceo, que perdurou pelo menos até o Terciário Médio, gerou o soerguimento da plataforma sul-americana, reativou os falhamentos antigos e produziu escarpas acentuadas, como as das serras da Mantiqueira e do Mar, e fossas tectônicas, como as do médio vale do Paraíba do Sul. (ROSS (Org.), 2011, p.58)

Toda a umidade presente no ar, fruto tanto da maritimidade quanto da evapotranspiração da mata atlântica, interage diretamente com as massas polares do atlântico. Dada a localização de todo este contexto geomorfológico, sujeito em grande parte ao clima tropical, subtropical e tropical de altitude, a ocorrência de chuvas chegando a cerca de 4000mm em locais como a Serra do Mar contribui muito para a formação de densa rede de drenagem, esculpindo o terreno. Por este motivo, a erosão é elevada, contando também com a intemperização química, física e biológica das rochas, tornando o modelado do relevo na área em que se localiza o município repleto de morros com topos convexos, formas suavizadas após milhões de anos de desgaste. Ainda observamos vales profundos neste mesmo “domínio dos mares de morros”, como classifica Ab’Sáber.

É também nesta área repleta de morros arredondados e cheia de rios que se desenvolveu a vida dos índios, principalmente, tupiniquins, tupinambás e tamoios, sem interferência de povos para além de outros que compunham o que hoje conhecemos como território brasileiro. Até que, em 25 de janeiro de 1554, os jesuítas, padres sobretudo portugueses da Companhia de Jesus, já presentes nestas terras da Capitania de São Vicente havia alguns anos, decidem fundar o Pátio do Colégio, instalação destinada à catequização dos índios. A fundação deste local dialoga diretamente com a caracterização feita nos parágrafos anteriores, uma vez que é em virtude do terreno elevado, formado pelo acúmulo de argilas e areias da bacia de São Paulo que datam do Plioceno, diante da confluência do Rio Anhangabaú e do Tamanduateí que se encontra o local ecúmeno capaz de abrigar a atividade jesuítica, como atesta o mapa 1.1. A partir deste ponto, que passou a ser conhecido como Largo de São Bento, seria fácil navegar em direção a outros aldeamentos indígenas no interior e manter a comunicação com as administrações locais situadas principalmente no litoral.

Mapa 1.1 – Topograma da área central da Cidade de São Paulo



Fonte: AB'SÁBER, Aziz Nacib. Geomorfologia do sítio urbano de São Paulo. Cotia: 2007. Ateliê Editorial, p.173.

Parte rios que possuem nascente na Serra da Mantiqueira e a sotavento da Serra do Mar percorrem o terreno em direção ao interior, caracterizando drenagem endorreica. Até o século XVII, a vida em São Paulo era complicada para os jesuítas e a vila contava com poucos habitantes, que viviam com a dificuldade em se abastecer e constantemente em conflito com

os indígenas. Outro motivo que limitava a ocupação na época era a dificuldade em se alcançar o local. Sobre os viajantes que iam da costa para os Campos de Piratininga (onde fica São Paulo atualmente), o Padre Anchieta escreveu: “vão lá por umas serras tão altas que dificultosamente podem subir nenhuns animai, e os homens sobem com trabalho e às vezes de gatinhas por não se despenharem-se...”¹⁵ A serra referida é justamente a Serra do Mar, formada no Terciário e constituinte do relevo que dificulta a chegada de pessoas a São Paulo de Piratininga, localizada a cerca de 750 metros de altitude. Todavia, o crescimento populacional já começava a se expressar, em grande parte devido à sua posição entre o interior e a costa, atuando como entreposto entre estes dois ambientes, com facilidade de acesso aos grandes rios que levavam para o interior e realizando uma espécie de “porta de entrada e saída das duas coroas” (PORTA, P. (Org.), 2004, p.98) uma vez que na época, de 1580 a 1640, se tratava da existência da União Ibérica. No campo econômico, a condição no início do século XVII era a seguinte:

“[...] a Capitania de São Vicente possuía um modesto comércio de exportação, constituído de carne salgada, couros, conservas de fruta e farinha, com que abastecia tanto as cidades costeiras do Norte do Brasil, quanto Buenos Aires, ao Sul. [...] Todavia, o planalto paulista estava longe de ser um empório comercial e a sua base econômica era a agricultura de subsistência.” (MORSE, 1970, p.33)

No fim do século XVII, entretanto, há o descobrimento de ouro em São Paulo, e isso atrai o olhar da coroa para a vila. É neste contexto que ela passa a servir como centro difusor do novo expansionismo português em direção ao Prata, além de adquirir, em 1711, o estatuto de cidade, passando a ser a sede do governo da Capitania que, agora, se chamava, também, São Paulo. Concomitante à figura dos mineiros, muitas vezes discreta para não atrair forasteiros e tiranias da coroa, existia em São Paulo a figura do bandeirante, associado à captura de indígenas com vistas à escravização. Com a descoberta de ouro em outras partes do Brasil, a necessidade de produtos de transporte, como as mulas comercializadas nas feiras de Sorocaba, ou a compra de produtos agrícolas em outras regiões do território, fizeram com que São Paulo pudesse adquirir, lentamente, ao longo do século XVIII, uma transformação de vila jesuítica em penúria, para cidade-entreposto comercial com modesto desenvolvimento econômico. O número de casas subiu, surgiram os primeiros sistemas de esgoto, calçamento e fontes, foram levados para lá os primeiros escravizados trazidos de África, cresceram os atos de definição

¹⁵ BRUNO, E. S. História e tradições da cidade de São Paulo. 2ª ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1954. V.1, p.39.

de arruamento e na dotação de terras, além do abastecimento de água. Em 1790 eram cerca de 8 mil os paulistanos¹⁶.

A cidade já constituía suas ligações com outras cidades do país, sendo a nordeste a ligação com o Rio de Janeiro, ao norte, com Minas Gerais, a noroeste com Jundiaí e Campinas, a oeste com Itu e Sorocaba, entre outras. Com este lento, porém contínuo crescimento econômico, populacional e administrativo da cidade, já se mostravam presentes alguns problemas, como a disseminação de doenças. Nas primeiras décadas do século XIX a cidade ainda dependia economicamente do comércio com outras cidades e do pedágio que era cobrado sobre os produtos que por lá passavam. Na década de 1820 a população chega a mais de 20 000. Em 1835 é criado o cargo de prefeito para a capital e demais municípios e vilas da província de São Paulo. A cólera já contaminava uma parte destes habitantes e modos de solucionar os contágios eram desenvolvidos. Em 1858 o governo da província abre o Cemitério da Consolação para, entre outros usos, ser o destino dos mortos da epidemia de varíola. Em grandes eventos de precipitação, como é comum no clima subtropical, a cidade inundava a partir do transbordamento do rio Tamanduateí.

Figura 1 – Parte do “Mappa da Imperial Cidade de São Paulo” (reprodução)



Fonte: <

<http://www.arquiamigos.org.br/info/info20/i-1855.htm>> Acesso: Dez. 2018

¹⁶ Prefeitura de São Paulo. O Poder em São Paulo : história da administração pública da cidade, 1554-1992. p.29

A partir de meados do século XIX a cidade começa a se transformar graças à pujança econômica fornecida pela produção do café na província e a chegada dos grandes fazendeiros para habitar o centro. A Figura 1, que é o Mappa da Imperial Cidade de São Paulo, confeccionado em 1855, atesta que o território da cidade ainda se restringia, principalmente, ao Largo São Bento e à República, nas proximidades dos corpos d'água do Anhangabaú e do Tamanduateí, aspecto que se transformaria rapidamente a partir de então. O café era amplamente consumido nos países da Europa ocidental, uma vez que neles já se realizava a atividade industrial com grande intensidade e o alimento era, ao mesmo tempo que uma bebida saborosa, um ótimo fornecedor de energia aos trabalhadores. Com a chegada dos fazendeiros à cidade, é atraída também uma massa de trabalhadores livres que se responsabilizariam por fornecer os serviços necessários à elite e seus descendentes, também ao mercado interno que lentamente se estabelecia. Em grande parte, essa massa de trabalhadores livres era imigrante, vindos das lavouras de café ou diretamente de seus países de origem, compondo uma classe média na capital. Todo este crescimento demográfico significou, também, um aumento na demanda por gêneros de toda sorte, gerando uma inflação nos preços de alimentos que, no caso do feijão, por exemplo, passou de 1000 cruzados por alqueire em 1842 para 20.000 cruzados em 1857. Com a abertura da São Paulo Railway em 1867, a urbanização da cidade se transforma, recebendo agora um número ainda maior de investimento externo, chegada de bancos, casas comissárias, oficinas artesanais, além de todos os trabalhadores necessários. Em 1872 ano do primeiro censo populacional no Brasil, São Paulo contava com aproximadamente 32 mil habitantes, sendo que cerca de 20 mil estava em área realmente urbana. Essa disposição populacional já era responsável por concentrar boa parte dos recursos econômicos da província, uma vez que, durante a gestão de João Teodoro Xavier (1872-1875), por exemplo, quase metade das receitas provinciais foi gasta em obras de arruamento e conservação da capital

“De forma irregular e não planejada, aos poucos foi crescendo a área da cidade de São Paulo e novos bairros iam se integrando à vida urbana. Os exemplos são numerosos. A chácara das palmeiras resultou no bairro Santa Cecília; a de Campo Redondo, no de Campos Elíseos; a chácara do Marechal Arouche transformou-se na Vila Buarque; a chácara do Carvalho contribuiu para a formação dos bairros da Barra Funda e do Bom Retiro; e as antigas chácaras dos Fagundes e do Cônego Fidélis resultaram no atual bairro da Liberdade”. (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 1992, p.41)

“Em 1890, a cidade tinha 65 mil habitantes; em 1900, quase quatro vezes mais: 240 mil; em 1920, 580 mil. O número de estrangeiros na população era muito grande. Em 1872, eles representavam 8% do total; em 1886, já eram 25%. Em 1920, mais da metade – 52% - da mão de obra empregada na indústria paulistana era formada por estrangeiros”. (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 1992, p.46)

A partir do início do século XX a cidade é remodelada pelo governo de Antônio da Silva Prado, concedendo obras de embelezamento, iluminação e transporte. Em pleno crescimento urbano, foram chegando os bondes elétricos, a iluminação elétrica ampliada, aumento no fornecimento de água, ainda que restritos a áreas pequenas. É importante salientar que ao longo de todo este crescimento da cidade de São Paulo os rios eram alterados, os pântanos drenados, áreas vegetadas desmatadas, entre outros impactos sobre o meio ambiente. O rio Tamanduateí é o primeiro a ser canalizado, tendo se iniciado a obra ainda no século XIX e terminando apenas em 1916. É neste contexto de expansão do café a partir do vale do Paraíba no século XIX, com o posterior empobrecimento destes solos e a expansão em busca dos Latossolos e Argilossolos do oeste paulista, que a cidade se vê, mais uma vez, como entreposto. Tal característica acaba trazendo imensa potência econômica para a capital, ao passo que grande parte da mata atlântica do estado de São Paulo é devastada.

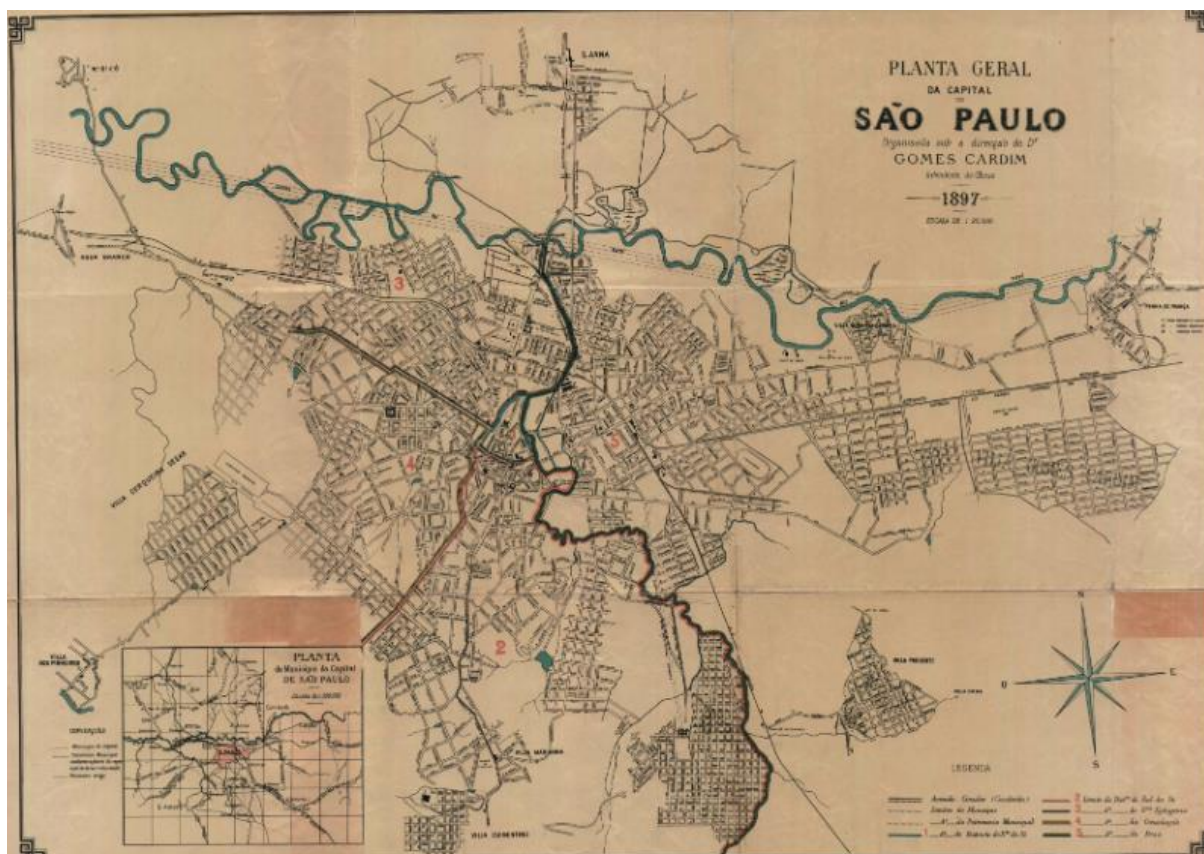
A imensa dinamização observada em São Paulo, em sentidos variados, fez com que se tornasse necessário o desenvolvimento industrial. Ainda em fins de 1890 já passam a se instalar algumas fábricas na cidade. O crescimento industrial se faz lentamente neste momento, mas terá um salto exponencial nas décadas seguintes. Isto pois, ainda no início do século XX, tanto se observa a primeira guerra mundial como, simultaneamente, o contingente populacional segue crescendo. Estes aspectos significam que, em virtude da primeira guerra, boa parte dos produtos importados, fabricados sobretudo na Europa, não mais teriam grande disponibilidade no mercado, uma vez que as indústrias destes países estavam se preocupando sobretudo com o fornecimento de armamentos, roupas, veículos, alimentos, entre outros produtos aos exércitos combatentes; e que o mercado consumidor aumentava, sendo necessário suprir as crescentes demandas.

Quadro 1.1 – Fundação de empresas industriais em São Paulo

Fundação de empresas industriais em São Paulo (Município)	Ano	Número de empresas
	1880-84	150
	1885-89	248
	1890-95	452

Fonte: R. Simonsen, A Evolução Industrial do Brasil, p. 25. In: Singer, P.I. Desenvolvimento econômico e evolução urbana: análise da evolução econômica de São Paulo, Blumenau, Pôrto Alegre, Belo Horizonte e Recife. São Paulo, Editora Nacional 1ª reimpressão. 1974. p.46

Figura 1.1 – Planta Geral da Capital de São Paulo (reprodução)



Fonte: <<http://www.arquiamigos.org.br/info/info20/i-1897.htm>> Acesso: Dez. 2018

Neste contexto, a cidade, em pleno desenvolvimento econômico, populacional, político, entre outros aspectos, apresenta um crescimento horizontal que pode ser notado ao compararmos a Figura 1 com a Figura 1.1, em que podemos identificar, já nesta última, que a ocupação territorial se espalha entre as outras áreas para além do centro. Chega-se neste momento a ocupar as margens do Rio Tietê.

Com a guerra, o café vive uma de suas crises, originada na diminuição do consumo pela Europa, o que incentiva a inversão de investimentos dos cafeicultores em outros campos da economia como, por exemplo, fábricas em São Paulo. Tanto é que em todo o Brasil:

“No primeiro grande censo posterior à guerra, realizado em 1920, os estabelecimentos industriais arrolados somarão 13.336, com 1.815.156 contos de capital e 275.512 operários. Destes estabelecimentos, 5.936 tinham sido fundados no quinquênio 1915-1919, o que revela claramente a influência da guerra”. (PRADO JR, 2010, p. 261)

No estado de São Paulo, o número de fábricas chegou a 4.145 no ano do censo industrial¹⁷ de 1920, sendo que grande parte deste contingente estava no município da capital, atraindo uma enorme massa de trabalhadores para a cidade. Na década de 1920, contudo, o café

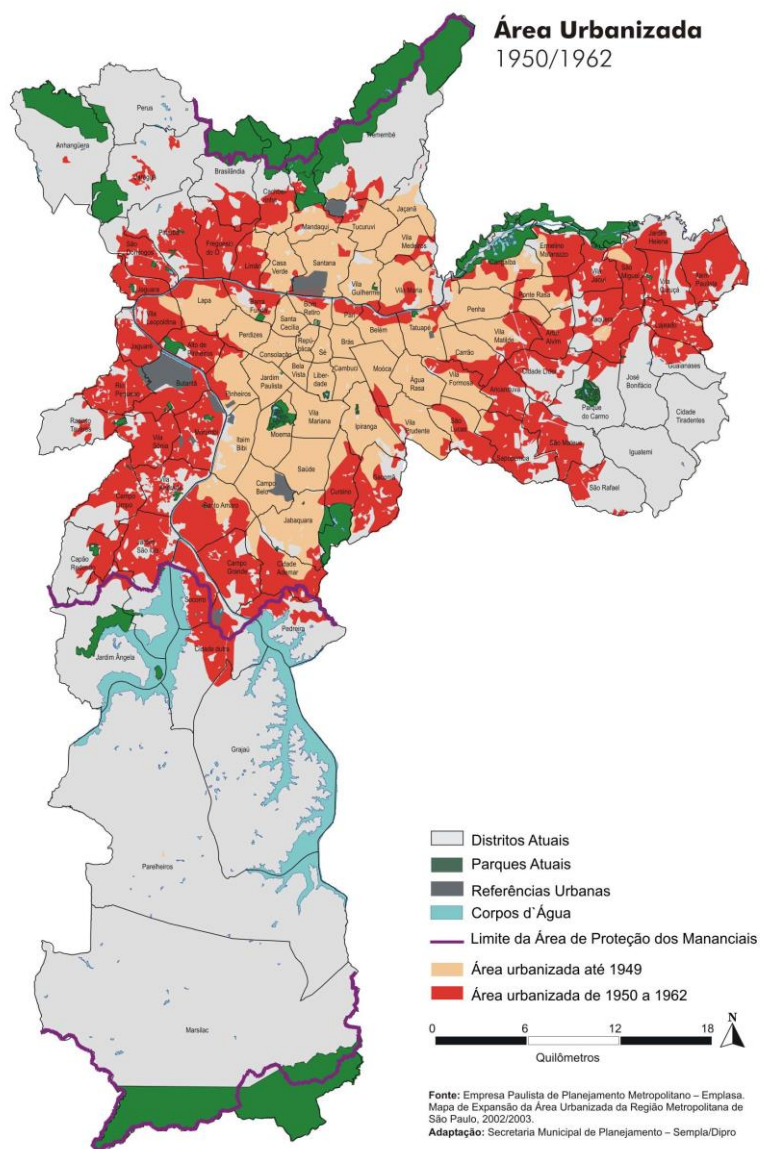
¹⁷ BRAZIL. Ministério da agricultura, indústria e commercio. Diretoria geral de estatística. Recenseamento do Brasil. Volume V, primeira parte. Indústria. Rio de Janeiro, 1927.

brasileiro e paulista vive a consequência da crise de 1929, originada a partir do craque da Bolsa de Nova York. A partir deste momento o café passa a ter papel drasticamente reduzido na economia brasileira e a atividade industrial passa a se destacar, a duras penas neste momento inicial de crise econômica mundial, como saída para a economia brasileira. Entre 1934 e 1940 a taxa de crescimento industrial reduz cerca de 4% (SINGER, 1974, p.59) até que, com a chegada da segunda guerra mundial ocorre nova dinâmica de substituição de importações. Desta vez, a dinâmica era incentivada pelo governo Vargas e o Brasil chega, pela primeira vez, à condição de exportador, vendendo tecido e reaquecendo intensamente sua atividade industrial. Ainda de acordo com Singer, a atividade industrial têxtil chega a ocupar 26,7% da produção no município de São Paulo em 1949. Além desta atividade a cidade contava com indústria de minerais não metálicos, de metalurgia, de mecânica, material elétrico e de comunicações, material de transportes, de madeira, mobiliário, papel e papelão, borracha, química, produtos farmacêuticos, vestuário e calçado, produtor alimentares, editorial e gráfico, além de uma série de outros ramos. Todo esse dinamismo demonstra a qualidade do desenvolvimento que a cidade demonstrou ao longo das décadas de 30 e 40, sendo responsável por canalizar boa parte dos investimentos estrangeiros recebidos no país, além dos investimentos derivados da tentativa dos cafeicultores internos de tentar prosseguir no campo dos grandes rendimentos econômicos no contexto de declínio da atividade cafeicultura. Neste momento já existia uma integração das diferentes economias regionais existentes no país, sendo que em São Paulo, assim como no Rio de Janeiro, observava-se a polarização de toda a economia desta região sudeste e também do país inteiro.

Por não se tratar de um movimento isolado, toda a potência econômica gerada pelo café e pela industrialização de São Paulo fazem com que toda a paisagem da cidade e de seu entorno seja alterada. Ruas, pontes, canais serão construídos para viabilizar a crescente distribuição de matérias primas e mercadorias, e a movimentação das pessoas e dos serviços no espaço. Casas, prédios e galpões serão construídos para servirem como habitação para a população ou capital fixo das empresas que se instalam na cidade. A iluminação tem que ser transformada, do óleo de baleia em tempos distantes, para o gás e, finalmente, a eletricidade capaz de suprir as grandes e crescentes demandas da época. Sistemas de drenagem precisam ser construídos e reformados, com destaque para o sistema de saneamento. Com o crescimento da cidade, nos mais variados sentidos, se coloca uma questão de desenvolvimento, também, da necessidade de bem administrar este território, de modo que se minimizassem as desvantagens, até mesmo econômicas, causadas pelo adensamento. Transmissão de doenças, fornecimento de água, construção de ruas e pontes, construção de habitação para a população crescente, entre uma

série de outras questões, se colocavam com maior peso no dia a dia da cidade e demandavam soluções a curto prazo. Neste cenário, passa a se discutir como é que a administração pública foi capaz de lidar com o crescimento da cidade. O mapa 1.2 apresenta a área urbanizada entre 1950 e 1962, comprovando mais uma vez o crescimento que temos discutido, quando comparamos com as figuras anteriores.

Mapa 1.2 – Área urbanizada – 1950/1962



Fonte: SEMPLA/ EMPLASA < http://smul.prefeitura.sp.gov.br/historico_demografico/img/mapas/urb-1950-1960.jpg > Acesso: Dez. 2018

1.2 Da necessidade de reorganizar o aparato administrativo

Desde que adquire a condição de vila em 1560, São Paulo contava, em sua administração, com a Câmara, composta por um juiz presidente, três vereadores e um procurador. Ela era responsável por desempenhar a maior parte dos assuntos de ordem local, tais como de administração em geral, de policiamento, de julgamento entre conflitos públicos e privados, de cobrança de impostos, de higiene pública, entre uma série de outras atribuições. A Constituição de 1824 reforça o papel das Câmaras como aparelho da gestão municipal, responsáveis por executar os governos econômico e municipal das cidades e vilas. Pouco depois, a Lei Imperial de 1 de outubro de 1828 instaura uma diferenciação entre cidades e vilas, sendo que nas primeiras existiria uma equipe de nove integrantes, enquanto nas segundas, uma equipe de sete integrantes. A cidade de São Paulo, quando adquire esse estatuto em 1827, passa a contar com cinco vereadores, como todas as outras cidades existentes. Agora, a Câmara municipal contava com uma divisão composta em Procuradoria, Comissões e Secretaria. Em 1835, o presidente da província cria o cargo de prefeito para a capital e demais municípios e vilas. Subordinados ao prefeito estariam os administradores nomeados por ele para se ocuparem das freguesias e capelas do município. De modo que conservassem seus poderes sem ter que se subordinar a um novo cargo, os vereadores se opuseram à criação da cadeira de prefeito e, em 1838, a lei que havia criado o cargo foi anulada, só voltando a existir 60 anos depois, a partir da Lei N°374, de 29 de novembro de 1898.

Principalmente a partir de meados do século XIX é que São Paulo começa a vivenciar as consequências da economia cafeeira e passa a receber os fazendeiros que deixavam as fazendas aos cuidados dos administradores para virem morar na capital, os imigrantes que não se destinavam às lavouras de café, os africanos escravizados, conformando uma nova dinâmica de crescimento populacional, mais acelerada. Tão rápido foi o crescimento da cidade que a dificuldade da Câmara era fornecer um ritmo de planejamento e construção que desse conta de sanar as dificuldades que iam aparecendo. No relato de Dr. Lomonaco, um italiano que registrou suas impressões sobre a capital em 1886:

“[...] Ao lado dos belos palacetes, em condições de figurar em qualquer grande cidade, ainda se notam os casebres baixos e humildes, as casas de taipa construídas pelos primeiros colonos portugueses. Em confronto com algumas ruas, bem pavimentadas, com numerosos edifícios, outras já se apresentam, apenas delineadas e de edificação esparsa, cobertas de ervas rasteiras, ou de chão de terra, impraticáveis desde que chova.

Tal desequilíbrio de construção e de diferenças de aspectos materiais observa-se tanto na parte velha como na nova. Não há bairro, pode-se dizer, do qual se afirme que tem definitivo aspecto.[...]”¹⁸

De modo desordenado e rápido, a cidade crescia. Neste processo era possível encontrar uma variedade de usos espaciais que não obedecia a qualquer tipo de zoneamento. Em áreas muito próximas coexistiam prédios industriais, comerciais, de habitação, fosse ela de classe alta ou baixa. De modo processual, os limites da administração se colocavam crescentemente. Sobre tudo do último quarto do século XIX em diante, a disparidade entre a capacidade de resolução dos problemas por parte da Câmara e o surgimento de novos desafios aumentava.

“As autoridades estavam mal aparelhadas para esta pressão do crescimento. As utilidades públicas não poderiam expandir-se com suficiente rapidez. Eram insuficientes a limpeza e pavimentação das ruas, os serviços de lixo e esgotos, a drenagem das baixadas. Riachos e terrenos baldios estavam se tornando focos de doenças. Cêrcas de ferro colocadas para proteger as árvores eram depredadas ou roubadas. E a Câmara não conseguia manter em dia o recolhimento de impostos”.¹⁹

A partir do código de posturas do município, aprovado em 6 de outubro de 1886, contudo, algumas restrições e imposições são colocadas ao crescimento da cidade. De modo geral, se tentava regular as novas construções e usos a serem feitos no território. Tamanho era a necessidade de buscar uma regulação da expansão paulistana que o não seguimento de algumas posturas do código era punida com multa e cadeia.

A dificuldade em mediar os conflitos que se avolumavam era constante e o governo do estado de São Paulo não se esquivou da tentativa de melhorar a condição vigente. Neste momento de crescimento horizontal da cidade e saturação das atribuições do prefeito e dos vereadores, caracterizando também uma saturação das competências a serem desenvolvidas por poucos atores da administração, consolida-se o Decreto Estadual N.1.454, de 5 de Abril de 1907, decreto que criava a possibilidade de existirem subprefeituras no município. Muito embora isso tenha se instalado na legislação municipal, a primeira subprefeitura só foi existir em 1935, com a anexação do município de Santo Amaro a São Paulo. As atribuições dos subprefeitos eram as seguintes:

¹⁸ In: SINGER, P I. Desenvolvimento econômico e evolução urbana: análise da evolução econômica de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife. São Paulo, Editora Nacional 1ª reimpressão. 1974. Página 244

¹⁹ SINGER, P I. Desenvolvimento econômico e evolução urbana: análise da evolução econômica de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife. São Paulo, Editora Nacional 1ª reimpressão. 1974. Página 251

“**Artigo 39.** O subprefeito é o orgam executivo das deliberações da municipalidade, concernente aos districtos de paz que não estiverem comprehendidos dentro do perimetro da séde do municipio (Lei, art. 32).

Artigo 40. Aos subprefeitos icumbe:

- 1) Executar e fazer executar, na parte que lhe couber, as leis, resoluções, provimentos e mais actos proveniente do poder legislativo municipal e do prefeito;
- 2) Fazer cumprir as disposições sobre pesos e medidas;
- 3) Propôr ao prefeito a nomeação e demissão dos empregados districtaes;
- 4) Suspender e conceder licenças até dez dias aos empregados districtaes, podendo nomear-lhes substitutos, durante este prazo;
- 5) Fiscalizar as repartições e serviços districtaes ;
- 6) Solicitar do prefeito a abertura de concorrência publica para os serviços districtaes, cuja realização della dependerem;
- 7) Prestar contas ao prefeito mensalmente e quando lhe forem exigidas; submettendo-as este á aprovação da camara.
- 8) Requisitar do prefeito, dentro das verbas orçamentarias, o pagamento dos serviços districtaes;
- 9) Attender ás reclamações das partes, com recursos obrigatorio para o prefeito, quando proferirem decisão favoravel;
- 10) Representar ao poder legislativo municipal sobre as necessidades do districto;
- 11) Indicar ao prefeito as medidas necessarias ao districto para serem attendidas na proposta de orçamento;
- 12) Prestar as informações que lhes forem pedidas pelo prefeito ou pela camara (Lei, art. 33)”. (SÃO PAULO. Decreto nº 1.454, de 5 de abril de 1907. Capítulo V, artigos 39 e 40).

O primeiro governo de um prefeito após a lei que restabelecia o cargo em 1898, já no período republicano, foi Antônio Prado, governando a cidade de 1899 a 1911. É de seu governo a tentativa de embelezar a cidade, com a construção do Mercado Municipal, do Teatro Municipal, a remodelação do jardim da Luz, a assinatura dos contratos para o fornecimento de eletricidade pela companhia Light, entre outros feitos. Neste momento, consolida-se o Decreto Estadual N.1.454, de 5 de Abril de 1907, decreto que criava a possibilidade de existirem subprefeituras no município. Muito embora isso tenha se instalado na legislação municipal, a primeira subprefeitura só foi existir em 1935, com a anexação do município de Santo Amaro a São Paulo.

Na sequência dos melhoramentos urbanos realizados durante o governo de Antônio Prado, outros prefeitos vão investir na cidade, mesmo que para isso seja necessário contrair empréstimos em bancos de outros países. Firminiano de Moraes Pinto, que governou a cidade de janeiro de 1920 a janeiro de 1926, representa um passo importante para a questão do urbanismo em São Paulo, uma vez que é em sua administração que se cria a Diretoria de Obras e Viação. Mediante a lei que cria essa divisão dentro da prefeitura existia um “plano geral de viação, remodelação, embelezamento, melhoramentos, extensão e sistematização

para regular o desenvolvimento da cidade”²⁰. É a partir deste ponto que se fala em institucionalização do planejamento em São Paulo²¹

Como bem assinala o trecho extraído do Decreto nº 1.454 de 5 de abril de 1907, os subprefeitos só poderiam atuar nos distritos de paz que não estivessem dentro do perímetro da sede do município, tendo como uma de suas funções fiscalizar as repartições e serviços distritais. Como em nosso percurso não foi dada ainda a ênfase às divisões intramunicipais existentes até então, dedicaremos o próximo sub-capítulo ao esclarecimento sobre quais eram estes distritos e como eles surgiram, podendo, em seguida, dar continuidade rumo à integração direta das subdivisões e o poder executivo.

²⁰ Lei Municipal Nº 2.898 de 10 de agosto de 1925.

²¹ FELDMAN, S., Planejamento e Zoneamento. São Paulo: 1947-1972. São Paulo: Edusp/Fapesp. 2005.

1.3 Da subdivisão religiosa à subdivisão municipal.

Uma vez que São Paulo tem o início de sua história associado à ocupação jesuítica, a Igreja já tinha estabelecido uma espécie de divisão territorial própria, fundada sobre a hierarquia dos templos católicos. A igreja é o local onde o padre exerce influência sobre uma paróquia, que se aproxima de nossa concepção (subjetiva) de bairro. A partir de um conjunto de paróquias se forma uma diocese, dentro da qual a catedral é a igreja principal. É na catedral que os bispos repassam aos padres as instruções do papa. Acima da catedral, dentro da hierarquia de templos católicos, existe a basílica, que possui a capacidade de receber o papa. Preocupados em boa parte com a cobrança do dízimo e a expansão da fé cristã na colônia portuguesa, os religiosos adequavam as construções das capelas e catedrais ao tamanho das aglomerações nas quais estas se encontravam, a depender do número de fiéis. Normalmente, toda aglomeração possuía uma capela. Quando o povoado que utilizava uma capela crescia de número e importância, normalmente faziam apelo à transformação da capela, de modo que se tornasse uma paróquia. Esse nome, paróquia, também é conhecido como freguesia.

“Tratava-se do menor recorte territorial reconhecido oficialmente. Os registros civis passavam a ser elaborados na própria freguesia, inclusive os aforamentos de glebas. Além disso, a nova freguesia passava a ser sede eclesiástica e administrativa das comunidades próximas que ainda não tinham alcançado a mesma hierarquia territorial.

As freguesias em conjunto, algumas vezes individualmente, integravam as vilas, os menores aglomerados urbanos que eram dotados de autonomia administrativa nos períodos colonial e imperial.” (HIDALGO, B. D., 2013, p.51-52)

Nota-se, portanto, que é a partir do recorte eclesiástico que vai se estruturar a menor divisão territorial oficial. O fato é evidenciado pelo já citado Recenseamento Geral do Brasil de 1872 (BRASIL, 1972), no qual as freguesias são as unidades mais restritas de coleta de dados.

Ainda no período que antecede a república, uma outra divisão territorial passa a existir. Mais tardiamente, assim como as freguesias, essa divisão, os distritos de paz, também serão fundamentais para a criação dos distritos da administração municipal no século XX. Os distritos de paz eram as jurisdições dos chamados juízes de paz.

“O Ato Adicional de 1834, dentro de um espírito basicamente descentralizador e federativo, tendeu a conceder mais autonomia às Câmaras, mantendo juízes de paz eleitos localmente” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 1992, p. 35).

Entre as atribuições destes juízes de paz estava a resolução de conflitos civis, atribuições policiais, fiscalização, entre uma série de outras incumbências a serem realizadas dentro de

suas jurisdições, que poderiam ser equivalentes às freguesias ou serem partes destas. (HIDALGO, 2013).

No recenseamento de 1890, São Paulo apresentava seis freguesias, que eram: Nossa Senhora da Assunção da Sé, Nossa Senhora da Conceição de Santa Ephigienia, Nossa Senhora da Consolação de São João Baptista, Senhor Bom Jesus de Mattosinhos do Braz, Nossa Senhora da Expectação do Ó e Nossa Senhora da Penha de França (BRASIL, 1898). Os distritos de paz eram sete, sendo eles existentes em uma unidade para cada freguesia, com exceção da Sé, que possuía a divisão entre Norte e Sul. É importante destacar neste momento que, para além dos distritos de paz da Sé, todos os outros possuíam um recorte idêntico ao das freguesias.

Com a Constituição de 1891, atesta-se o fim da ligação entre Igreja e Estado, se colocando o registro civil de nascimentos, casamentos e mortes. Tais atividades eram antes realizadas nas paróquias e agora passavam a acontecer nos distritos de paz. A nova proposta, federalista, buscava uma organização em bases descentralizadas e dando mais autonomia às províncias, agora chamados de estados e com controle fiscal próprio (SCHWARCZ e STARLING, 2015). Agora que a Igreja passava ao segundo ou terceiro plano na relação com o Estado, as administrações locais tiveram que readequar suas estruturas. Não mais se usaria oficialmente o termo freguesias e se utilizaria dali em diante os distritos, formados a partir dos distritos de paz. Com República, portanto, os distritos se tornam as unidades básicas da administração territorial municipal.

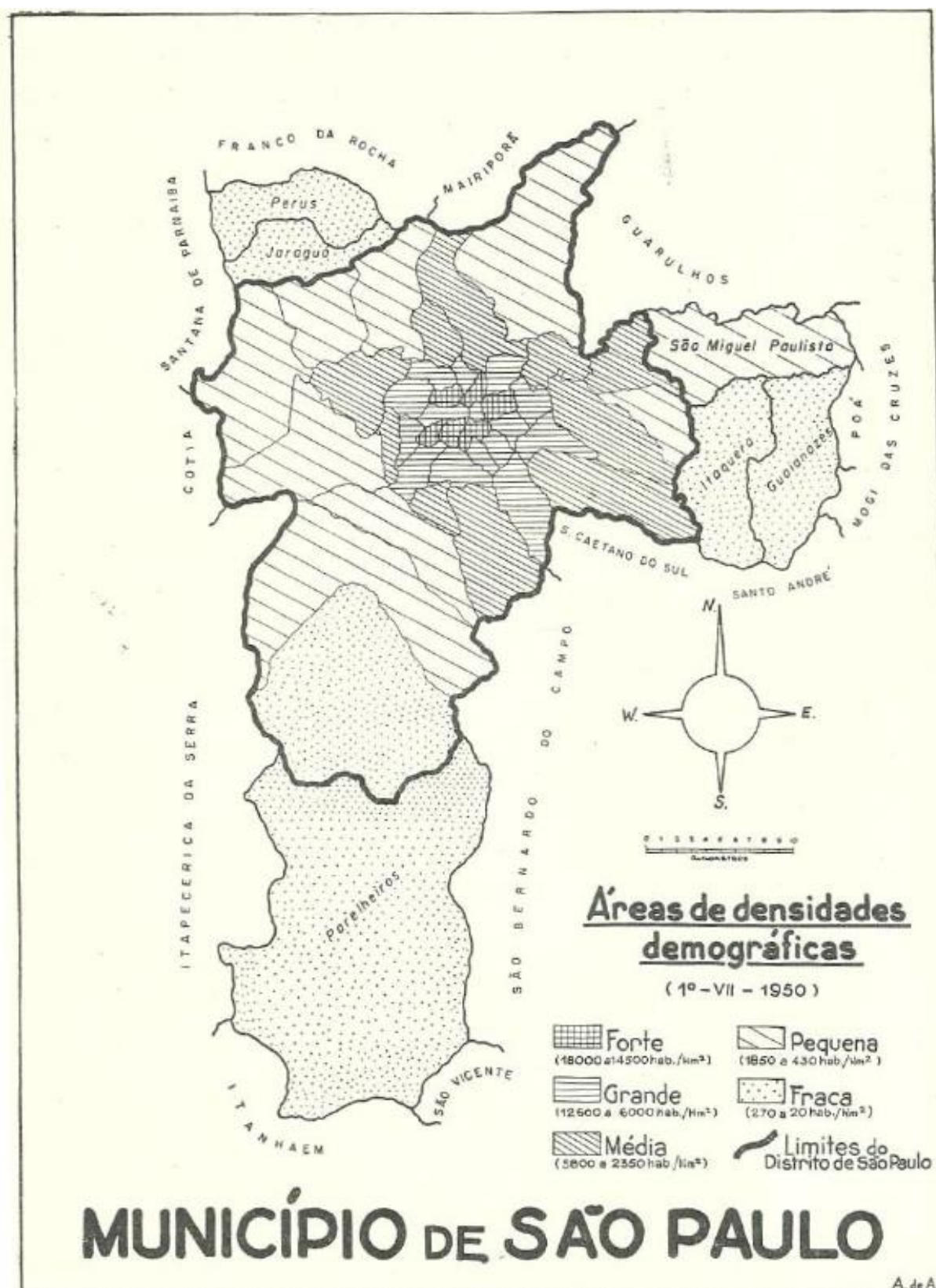
De 1891 até 1933, a criação e anexação de distritos dispara e, neste último ano, ele se constitui de um total de 29: Belezinho, Bela Vista, Bom Retiro, Braz, Butantan, Cambuci, Cantareira, Casa Verde, Consolação, Ipiranga, Itaquera, Jardim América, Lajeado, Lapa, Liberdade, Mooca, Nossa Senhora do Ó, Osasco, Penha de França, Perdizes, Santana, Santa Cecília, Santa Efigênia, São Miguel, Saúde, Sé, Tucuruvi e Vila Mariana. Com a revolução de 1930, todavia, a descentralização que se via ao longo da república se torna um período de centralização política no qual se instala uma ditadura em que Vargas demite o Congresso e os conselhos municipais, criando ainda o cargo de interventor federal nos estados (DROULERS, 2006). Ao longo da década de 1930 o Estado Novo traz como necessidade uma uniformização na regulação territorial nacional, com fins de melhor administrá-lo. Do mesmo tempo, não por acaso, surge o Decreto de lei nº 24.609, de 1934, que institui a criação do Instituto Brasileiro de geografia e estatística (IBGE). Esse fato assinala, também, uma preocupação com o planejamento nacional que passa a se manifestar substancialmente, encarado como uma das principais políticas do governo Vargas.

Com o Decreto-Lei 311 de 2 de março de 1938, acaba a possibilidade dos municípios criarem seus distritos e isso barra o crescimento vertiginoso que os distritos estavam desenvolvendo. Já que não se podia mais criar distritos, a capital passa a tentar driblar a concentração federal e decide conter somente um, que englobava todo o território municipal e, dentro dele, organizar as Zonas Distritais a partir de 1938²². Ainda tentando driblar a concentração e burocracia que se instalara para a criação de subdivisões no município, a administração paulistana vai transformar novamente seu quadro a partir de 1944, com o Decreto-Lei nº 14.334 de 30 de novembro, no qual as Zonas Distritais se tornam Subdistritos. Além da mudança de nome, o empenho se realizou para dar mais autonomia à prefeitura, uma vez que de acordo com o Decreto-Lei nº 311/1938 era possível que a própria esfera municipal criasse os Subdistritos.

“Na revisão do quadro territorial paulista seguinte, em 1944, mais uma vez fica explícita a centralidade dos Distritos: “[...] categoria única de circunscrição primária do território estadual *para todos os fins da administração pública e da organização judiciária*”. Por meio dessa atualização, foram criados novos Distritos para a capital paulista, para se somar ao Distrito sede (São Paulo): os distritos de Baquirivu (antigo São Miguel), Guaianases (antigo Lajeado), Itaquera, Perus e Parelheiros. Dentre esses, apenas o último era efetivamente novo, enquanto os anteriores eram Zonas Distritais que foram transformadas em Distritos” (HIDALGO, 2013, p. 61).

²² Pelo Decreto estadual nº 9.775 de 30 de novembro de 1938 são criadas 37 Zonas Distritais e pelo Decreto estadual nº 9859-A de 23 de dezembro de 1938 são criadas mais 5 zonas. São elas: Sé, Liberdade, Penha de França, Nossa Senhora do Ó, Santa Efigênia, Brás, Consolação, Santana, São Miguel, Vila Mariana, Belenzinho, Santa Cecília, Cambuci, Butantan, Osasco, Lapa, Bom Retiro, Bela vista, Vila Cerqueira Cezar, Ipiranga, Itaquera, Perdizes, Jardim América, Saúde, Tucuruvi, Casa Verde, Lajeado, Indianópolis, Pari, Vila Prudente, Perus, Tatuapé, Jardim Paulista, Santo Amaro, Ibirapuera, Pirituba, Capela do Socorro, Alto da Moóca, Barra Funda, Vila Maria e Aclimação.

Mapa 1.3 – Densidade demográfica dos distritos e subdistritos em 1950



Fonte: Araújo Filho (1958, p.244)

Como atesta o Mapa 1.3, em 1950, o município é constituído do distrito sede e mais 40

subdistritos: Belezinho, Bela Vista, Bom Retiro, Braz, Butantã, Cambuci, Casa Verde, Consolação, Guianazes, Ibirapuera, Indianópolis, Ipiranga, Itaquera, Jaraguá, Jardim América, Jardim Paulista, Lajeado, Lapa, Liberdade, Mooca, Nossa Senhora do Ó, Osasco, Pari, Penha de França, Parelheiros, Perdizes, Perus, Pirituba, Santana, Santa Cecília, Santa Efigênia, Santo Amaro, São Miguel, São Miguel Paulista (ex-Baquirivu), Saúde, Sé, Tatuapé, Tucuruvi, Vila Mariana e Vila Prudente (BRASIL, 1950).

2 DESCENTRALIZAÇÃO E REGIONALIZAÇÃO

Até o ano de 1959, quando é criado o distrito de Ermelino Matarazzo, o município de São Paulo é constituído pelo distrito sede e os 40 subdistritos. O interessante neste momento é que, apesar do Decreto Estadual N.1.454, de 5 de Abril de 1907 ter criado a possibilidade de se instalar subprefeituras no município, o desenvolvimento desta subdivisão municipal havia progredido para os chamados subdistritos, alcançando 4 dezenas deles. Em 1957, sob a administração de Toledo Piza, são criadas, contudo, 19 subprefeituras dentro do município. O que desperta nosso interesse é saber de que modo elas foram criadas em um momento no qual a utilização dos subdistritos já estava bem consolidada. Além disso, nos perguntamos sobre quais motivos teriam levado a essa nova regionalização, permitindo diminuir para praticamente a metade o número de subdivisões intramunicipais e de que modo isso teria acontecido. Neste capítulo, nos debruçaremos sobre a administração de Toledo Piza para buscar as respostas destes questionamentos.

2.1 Contexto político do governo de Toledo Piza

A revolução de 1930 inscreve uma série de alterações na administração paulistana. Até então, as oligarquias paulista e mineira entram em desacordo no momento da sucessão presidencial e novos grupos acabam ascendendo ao poder, sobretudo através da figura de Getúlio Vargas. Seus anos no governo marcam uma centralização política, de modo que tentativas de contestação de oligarquias regionais fossem coibidas com maior facilidade e a mesa não entrasse em instabilidade. A partir de 1930, os prefeitos de São Paulo passam a ser nomeados e, ao chegar o ano de 1934, já se contabilizara a soma de doze prefeitos municipais. Não bastasse a instabilidade política que se havia instaurado com a crise de 1929 e a revolução de 1930, no ano de 1932 se destaca a Revolução Constitucionalista, conduzida pelo estado de São Paulo na tentativa de derrubar o governo provisório de Vargas. Derrotado, o estado vê as forças centralizadoras do governo federal crescerem sobre si. É nesse contexto que se criam os interventores federais dos estados e, em 1934, a Constituição surge de modo a proibir a eleição dos prefeitos (BRASIL, 1934, Artigo 112) sendo que o cargo só volta a ser preenchido mediante eleição em 1953.

“Em 1951, o deputado Antonio Feliciano apresentou na Câmara Federal o Projeto de lei 1.720, restabelecendo o voto direto para a prefeitura de São Paulo. Aprovado em 1952, foi sancionado pelo presidente da República Getúlio Vargas” (RIBEIRO, A. S., ALESP, 2013. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=332201>>. Acesso em: Dez 2018).

Numa tentativa de aproximar a população da administração pública, uma vez que o contexto era de centralização e distanciamento do poder administrativo da população, membros da “aristocracia paulistana” e muitos membros da alta classe média vão fundar em 1934 a Sociedade Amigos da Cidade (SAC), com objetivo de orientar e fiscalizar o crescimento da cidade (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 1992).

“O que vae fazer nesta capital é, dada a capacidade de ação de nossa gente, uma coisa que em breve a todos surpreenderá. A Sociedade “Amigos da Cidade” se encarregará, como em toda a parte onde existe, de estudar os problemas urbanos de maior importância, sob todos os seus aspectos, para depois agir junto à Municipalidade, com aquella liberdade de acção que lhe concede a falta de ligação de seus membros com o governo da cidade. É uma entidade particular, composta por elementos de grande projecção em todas as classes da vida paulistana, que se vae interessar pela vida da cidade, pelos melhoramentos de que carece, por tudo, enfim, que diga respeito ao seu progresso, e que outro fim não tem senão a mudança,

sempre para melhor, de seus múltiplos aspectos” (A Associação “Amigos da Cidade”, CORREIO PAULISTANO, São Paulo, 31 jul. 1934. Edição 24.032).

Por ser composta de “elementos de grande projecção”, isto é, membros da alta sociedade paulistana, a SAC segue no tempo como uma entidade pouco convidativa à participação do proletariado que se avolumava em ritmo acentuado. Ela vai ter seu papel reduzido ao longo dos anos, mas será considerada a precursora das Sociedades de Amigos do Bairro (SABs), associação que apresenta papel reivindicatório decisivo nas décadas de 1940 e 1950 quando, finalmente, Toledo Piza chega ao poder. Nestas duas últimas décadas citadas, o estado de São Paulo já era o principal centro industrial do país, respondendo por quase metade da produção industrial brasileira (BRASIL, 1940). Deste fato deriva a imensa quantidade de operários que passavam a habitar a capital, aumentando a periferia e gerando desafios à administração quando o assunto era produzir habitação para todos. Assim, os cortiços disparavam em quantidade, junto com as disputas por transporte, saúde, educação, entre outras demandas.

A partir dessas demandas e das organizações de bairro, a população transforma a visão que possuía sobre o Estado, partindo de um Estado mínimo que zelava por serviços públicos necessários ao bem comum da cidade, para uma espécie de Estado-providência, ou Estado de bem estar social, que tinha como razão de ser: mediar os conflitos entre o empresariado e proletariado, além de garantir serviços públicos à população. Em 1950, o município atinge a marca de dois milhões de habitantes (BRASIL, 1950), uma população só igualada em quantidade na capital do país, que na época era o Rio de Janeiro.

Com o fim da ditadura Vargas, o movimento operário se reorganizava e crescia rapidamente, assim como as SABs. Ambas as entidades constituíam, na época, os canais de comunicação mais importantes entre a população e o poder municipal. É nesse contexto que Toledo Piza chega ao poder em 1956.

2.2 A descentralização administrativa do governo de Toledo Piza

Foi explorando esse fortalecimento das camadas mais basais da sociedade civil organizada que Jânio Quadros consegue chegar ao poder. Fazia discursos imagéticos como “vassoura contra a corrupção” e “vela acesa contra a escuridão” para atrair a atenção do proletariado, ávido por atenção por parte do Estado. Jânio traçou diálogos constantes e sólidos com as SABs e operários em geral, levando suas reivindicações para a Câmara. É assim que ele se torna o deputado mais votado em 1950, explorando um tipo de populismo de direita estabelecido através do desespero da população desfavorecida. Após o cargo de deputado, Jânio chega à prefeitura em 1953, se tornando o primeiro prefeito eleito desde 1930. Em uma escalada política, Jânio fica na prefeitura até 1955, quando conquista o governo do estado, passando a prefeitura a um governo provisório do presidente da Câmara. Na época, Wladimir de Toledo Piza era vice da chapa do senador Juvenal Lino de Matos, que conquista a eleição ao se apoiar no janismo, sendo as SABs a base da candidatura. Toledo Piza assume o cargo em 1956, quando Juvenal de Matos renuncia.

Assim que chega ao poder, Toledo Piza prossegue, ainda em 1956, à subdivisão do município em 19 subprefeituras. O trecho do artigo de jornal abaixo evidencia algumas das motivações:

“Há dias o prefeito da Capital informou que iria criar, dentro em breve, 20 subprefeituras “a fim de descentralizar os serviços públicos municipais”. Ontem o gabinete do prefeito, distribuiu uma nota contendo declarações do secretario dos Negócios Internos e Jurídicos e do secretario de Obras, sobre o assunto. Segundo o primeiro, a orientação seguida para a criação de subprefeituras é a de descentralizar os serviços públicos como pavimentação, aprovação de plantas, arrecadação, protocolo etc., não sendo descentralizados, no entanto, as funções de planejamento e de legislação. Para determinar as divisas de uma subprefeitura seriam adotadas as vias de transito, estradas de ferro e rios. Disse que esse novo sistema administrativo deveria facilitar aos munícipes o contato com a administração municipal. Promete, também, que não serão criados novos cargos. O secretário de Obras por sua vez disse que a “redistribuição de funções de responsabilidade desafogará os serviços de minha secretaria”. (O ESTADO DE SÃO PAULO, Criação de 20 subprefeituras pelo prefeito de São Paulo, São Paulo, 22 de setembro de 1956, p.9).

Ao lermos o artigo publicado no jornal Estado de São Paulo, notamos que as motivações para a criação das subprefeituras estavam de acordo com as realidades encaradas pela prefeitura no contexto recém apresentado. Sabemos que a cidade estava em pleno crescimento populacional, territorial e imobiliário, o que demandava uma grande atuação da Secretaria de Obras para a construção de vilas, ruas, avenidas, escolas, entre uma série de outras necessidades latentes. Por meio do Decreto nº 3.270 de 29 de setembro de 1956, se estabelece que “o território do município de São Paulo, com exceção do referente à subprefeitura de

Santo Amaro, fica, para os efeitos administrativos constantes dos artigos seguintes, dividido em 19 subprefeituras”(PREFEITURA DE SÃO PAULO, 1956).

De início, ao nos depararmos com a divisão das subprefeituras presente no texto, depreendemos que as delimitações traziam normalmente os bairros contemplados juntamente com o número de habitantes e a área

“1) – SUB-PREFEITURA DO BRÁS, compreendendo Belenzinho e Pari, com área aproximada de 1.248 ha. E população calculada em 200.000 habitantes. – Começa no encontro da rua Mercúrio com a avenida do Estado, segue por esta, pela avenida Cruzeiro do Sul, pelo canal do rio Tietê até a projetada avenida Tatuapé, por esta, pela avenida Leste e pelas ruas da Figueira, Santa Rosa e Mercúrio, até o ponto inicial” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, Decreto nº 3.270 de 29 de setembro de 1956, Artigo 2º).

Todas as outras subprefeituras trazem, no Decreto 3.270 de 29 de set. de 1956, a área e a população habitante. A partir deste fato, extraímos as informações necessárias para constituir o quadro abaixo e buscar regularidades nas informações, de modo a buscar pelo método utilizado na subdivisão.

Quadro 2 – Características estatísticas das subprefeituras

Subprefeitura	Habitantes (hab.)	Área (ha.)	Densidade populacional (hab./ha.)
Brás	200.000	1.248	160,25
Moóca	160.000	1.382	115,77
Penha	120.000	4.694	25,56
Tatuapé	230.000	5.571	41,28
Vila Prudente	120.000	3.176	37,78
Ipiranga	150.000	1.635	91,74
Vila Mariana	210.000	4.250	49,41
Indianópolis	140.000	2.580	54,26
Pinheiros	170.000	7.364	23,08
Lapa	210.000	3.516	59,72
Nossa Sra. do Ó	125.000	10.969	11,39
Santana	180.000	4.216	42,69
Vila Maria	110.000	2.491	44,15
São Miguel	60.000	5.719	10,49
Itaquera	30.000	5.844	5,13
Guaianazes	20.000	7.360	2,71
Osasco	60.000	7.117	8,43
Perús	35.000	8.973	3,9
Tucuruvi	120.000	8.808	13,62

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Decreto nº 3.270 de 29 de setembro de 1956.

Diante de todos estes dados e do fato de que o Decreto nº 3.270 de 29 de setembro de 1956 não traz diretrizes sobre os critérios de constituição das subprefeituras, as únicas regularidades que pudemos notar foram que: uma possível divisão talvez tenha sido estabelecida para a criação de subprefeituras dentro das classes de variação de 65 mil habitantes, sendo que, deste modo, as quantidades de prefeituras dentro das classes seriam:

0 a 65.000 habitantes: 5 subprefeituras;
 65.001 a 130.000 habitantes: 5 subprefeituras;
 130.001 a 195.000 habitantes: 5 subprefeituras;
 Superior a 195.001 habitantes: 4 subprefeituras.

Ao não deixar claro quais foram os critérios adotados, densidades demográficas das subprefeituras muito discrepantes, assim como a área das próprias subdivisões, o nosso trabalho se limitou a analisar essas possíveis regularidades presentes na caracterização geral das subprefeituras, encontrando uma possibilidade de segmentação para as classes de 65.000 habitantes, de modo que uma quantidade mais ou menos regular de subprefeituras fosse criada.

O Decreto em questão traz, contudo, as competências do subprefeito, sendo elas previstas no Artigo 3º do referido documento:

- “a) auscultar as necessidades mais imediatas da população local provendo desde logo com os meios à sua disposição, medidas efetivas, ou providenciando junto às unidades administrativas competentes o atendimento dessas necessidades;
- b) apresentar ao Prefeito sugestões e propostas de planos de serviços, e melhoramentos e obras públicas de caráter local, para o devido estudo e pronunciamento dos órgãos técnicos competentes;
- c) manter vigilância e exercer fiscalização sobre a execução de quaisquer serviços municipais realizados na área sob sua jurisdição, representando ao Prefeito sobre eventuais deficiências ou irregularidades que constatar;
- d) entrosar-se com os diretores dos diversos Departamentos da Prefeitura no sentido de concertar medidas visando à obtenção do máximo de eficiência dos serviços municipais;
- e) estabelecer íntimo contato com os Conselhos Distritais, sempre com assistência da Comissão Orientadora dos Conselhos Distritais, com a finalidade de conhecer e relacionar as necessidades locais e estabelecer a ordem de prioridade mais adequadas e recomendável para seu atendimento” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, Decreto nº 3.270 de 29 de setembro de 1956, Artigo 3º).

O Artigo 4º aprofunda a caracterização das competências, sendo desta vez as da subprefeitura, para:

- “a) recebimento de requerimentos e quaisquer outros papéis dirigidos à Prefeitura, bem como prestação de informações sobre seu andamento até solução definitiva;
- b) fiscalização de construções, arruamentos e loteamentos, bem como da observância de posturas municipais, notadamente as referentes à segurança de construções e instalações, à higiene, ao abastecimento e ao sossego público;
- c) pavimentação e conservação das vias públicas;
- d) exercer outras atividades que venham a ser e consideradas necessárias” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, Decreto nº 3.270 de 29 de setembro de 1956, Artigo 4º).

2.3 Sobre os subdistritos e as subprefeituras

Mesmo que os subdistritos continuassem existindo, as subprefeituras recém criadas eram um recorte territorial totalmente novo e que passava a ser a unidade primordial de referencia da prefeitura. Como bem assinala Bruno Dantas Hidalgo, a descrição dos limites das subprefeituras eram incompatíveis com os distritos e subdistritos, muito embora pudessem ser grandes o suficiente para circunscreve-los (HIDALGO, 2013). Os limites das subprefeituras eram completamente novos, sem se apoiar diretamente sobre essas subdivisões preexistentes, como notamos ao comparar os subdistritos existentes em 1950, sendo que a subsequente criação de subdistrito só irá ocorrer em 1959²³, com a descrição de algumas subprefeituras criadas na administração Toledo Piza. Em 1950, o município é constituído do distrito sede e mais 40 subdistritos: Belezinho, Bela Vista, Bom Retiro, Braz, Butantã, Cambuci, Casa Verde, Consolação, Guianazes, Ibirapuera, Indianópolis, Ipiranga, Itaquera, Jaraguá, Jardim América, Jardim Paulista, Lajeado, Lapa, Liberdade, Mooca, Nossa Senhora do Ó, Osasco, Pari, Penha de França, Parelheiros, Perdizes, Perus, Pirituba, Santana, Santa Cecília, Santa Efigênia, Santo Amaro, São Miguel, São Miguel Paulista (ex-Baquirivu), Saúde, Sé, Tatuapé, Tucuruvi, Vila Mariana e Vila Prudente (BRASIL, 1950). Ao observarmos a descrição da subprefeitura da Lapa, por exemplo, nota-se a informação:

“-SUBPREFEITURA DA LAPA, compreendendo Perdizes, Água Branca e **Vila Pompéia**, com área aproximada de 3.516 ha. e população calculada em 210.000 habitantes” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, Decreto nº 3.270 de 29 de setembro de 1956, Artigo 1º, grifo meu).

Ao destacar a Vila Pompéia como parte da subprefeitura, notamos que não se tratava mais, exclusivamente, dos recortes subdistritais que existiam, sendo agora um novo recorte territorial.

²³ São Paulo (Estado), Lei nº 5.285, de 18 de fevereiro de 1959.

3 REGIÃO E SUBPREFEITURAS

Chegamos ao momento no qual poderemos nos debruçar sobre a criação das subprefeituras no município de São Paulo e sua relação, ou não, com a teoria de região para em seguida, chegarmos à análise da evolução das subprefeituras em São Paulo. Para tanto, realizaremos uma breve discussão sobre região na geografia sua relação com o Estado, de modo que seja possível a tentativa de relacionar o feito de Toledo Piza com uma noção específica de região.

Sabemos que o conceito de região é polissêmico, se referindo ao vocabulário popular quando trata de uma relação de localização e extensão incertos, ao mesmo tempo que, quando adjetivado, pode conter sentidos mais restritos, sobretudo dentro da ciência geográfica. Ao longo do desenvolvimento da geografia, variadas foram as concepções e modelos de região, estabelecidos até mesmo pelos Sumérios no que veio a ser a primeira representação cartográfica do mundo, datando de 2700 anos antes de Cristo (LENCIONI, 1999). Já dentro da institucionalização da geografia, Vidal de La Blache se ocupa de, através dos estudos geográficos, buscar uma aproximação da população urbana com a rural, num contexto de necessidade de reerguer as forças internas da França após os abalos provenientes da Guerra Franco Prussiana (1870-1871), contribuindo para formar a ideologia de nacionalidade francesa através de seu conceito de gênero de vida. Para tanto, atestava que o gênero de vida se definia como resultado das influências físicas, históricas e sociais presentes na relação do homem com o meio. Assim, se tornava possível afirmar que o seu país era a síntese de um conjunto variado de grupos com seus próprios gêneros de vida, muito embora compartilhando algo em comum nestas influências incontornáveis sobre suas características históricas, físicas e sociais ao se relacionarem com o meio. Neste momento, vale destacar que La Blache estava sobretudo preocupado com o que se desempenhava no país a séculos, focado portanto no caráter rural que ainda existia na França, apesar de se encontrarem na dinâmica do Iluminismo, da urbanização e da industrialização, que eram muito recentes. Outro aspecto que vale a pena ser ressaltado, neste momento, é que a escala de estudo regional é a nacional, como vai perdurar dentro da geografia regional por décadas. Neste momento, portanto, a geografia regional tem pouco a ver com as subprefeituras que estudamos.

A partir dos estudos de La Blache, todavia, a ciência geográfica toma um rumo em direção à compreensão de singularidades, buscando as particularidades das variadas relações entre o homem e o meio nas diferentes localidades do mundo. Quando chegamos à corrente do neokantismo na filosofia, de 1880 a 1930, a figura de Wilhem Windelband merece

destaque, uma vez que elabora uma problemática para a nossa ciência: seria a geografia uma ciência que busca construir leis gerais (nomotética) ou voltada para interpretações particulares (ideográfica), como ela vinha sendo? (LENCIONI, 1999) Para Hettner, a geografia seria uma ciência responsável por ambas. Infelizmente, não chegou a uma conclusão satisfatória sobre qual seria o recorte escalar da geografia, que vai prosseguir como um problema teórico-metodológico. Hartshorne, contudo, vai além. Em seu desenvolvimento do pensamento de Hettner, assegura que a dimensão dos estudos de geografia não deveria englobar o mundo todo, nem ser diminuta, cabendo a esta ciência o estudo de qualquer fenômeno que possua uma dimensão espacial.

É a partir de Hartshorne que nos aproximamos do nosso trabalho sobre as subprefeituras, pois, mesmo que prefira o emprego do termo “área” e não região, ele traz que a definição de que essas “áreas-unidade”, às quais se refere, são definidas a partir de construções subjetivas daquele que se debruça ao seu estudo. As “áreas-unidade”, entendidas em Lencioni como regiões, são “produzidas pelo intelecto, segundo objetivos determinados pelo pesquisador”²⁴. Mesmo que as subprefeituras que nos propusemos a estudar sejam fruto de uma administração política do território, elas foram criadas por alguém durante o governo de Toledo Piza que, caso estivesse a par deste percurso da região dentro da geografia, teria o conforto de empregar o termo para regionalizar o território que apresentava a dimensão de uma cidade, não de um país ou continente. Shaefer é um intelectual que constituiu uma crítica a Hartshorne no que tange à negativa da recuperação do pensamento kantiano feito por Hettner, que era reforçada por Hartshorne. Além disso, Shaefer constitui uma crítica à geografia no sentido da necessidade de romper com os particularismos, ao estudo das singularidades, e se dedicar à constituição de leis gerais sobre a distribuição de certas características na superfície da Terra. A partir dessa crítica de Shaefer se desenvolve um campo de formulações de leis gerais da geografia, constituindo um segmento teórico-metodológico novo baseado no positivismo lógico, altamente baseado na matemática, conhecido como Nova Geografia (LENCIONI, 1999).

²⁴ Lencioni, S. Região e Geografia. Edusp. São Paulo. p.127

3.1 Subprefeituras e a noção de região, existe relação?

A região, dentro da geografia quantitativa (ou Nova Geografia), se torna então o fruto de uma classificação, uma separação baseada em modelos matemáticos de análise. Assim como atesta Lencioni:

“A tradicional descrição geográfica se revestiu de novo significado. Essa passou a ser relacionada à classificação entendida como agrupamento de objetos em classes segundo semelhanças” (LENCIONI, S. Região e Geografia. Edusp. São Paulo. p.135).

É neste contexto, sobretudo a partir de meados do século XX, que a geografia quantitativa se desenvolve e o planejamento passa a se aproximar dos geógrafos. Através dessa aproximação é que o intervencionismo do Estado e do capital se tornam mais claros. O do Estado buscando conter o descontrole avanço da produção espacial capitalista e o do capital buscando ampliar sua área de atuação (Lencioni, 1999). Região e classificação são vistos como interdependentes, já que toda descrição precisa de uma ordem para ser efetivada.

Em um claro tratado sobre região, com enfoque para a regionalização comum à geografia quantitativa, David Grigg escreve, em Modelos Integrados em Geografia (CHORLEY E HAGGET (Org.) 1967), que a regionalização tem alguns princípios, sobretudo regras para ser desempenhada: apresentar claramente as premissas utilizadas, a objetividade nos procedimentos de investigação e contínuo ajuste à realidade observada.

A partir dessas caracterizações, com base no que estudamos, não podemos caracterizar a criação das subprefeituras durante o governo de Toledo Piza enquanto fruto de uma regionalização típica da geografia quantitativa pois a análise dos documentos aos quais tivemos acesso não contribui quando o assunto é esclarecer as premissas utilizadas, ou mesmo quais foram os procedimentos de investigação. Tais informações não estão disponíveis nem no Decreto que estabelece as subprefeituras, nem no acervo do maior e mais antigo jornal de grande circulação no estado, em atividade, desde 1875, que é o Estado de S. Paulo.

3.2 Do modelo adotado por Toledo Piza aos dias atuais, mudanças fundamentais?

As subprefeituras de Toledo Piza tiveram vigência por apenas dois dias, consideradas ilegais por contrariar a Lei Orgânica dos municípios. De acordo com essa Lei, em seu artigo 54º, os subprefeitos só poderiam ser nomeados para exercerem jurisdição em distritos de paz e não em subprefeituras. Assim as subprefeituras são abandonadas, voltando à tona somente no governo de Faria Lima. Através do Decreto nº 6.236 de 1965, o território de São Paulo é dividido em sete regiões administrativas que, junto com Santo Amaro, formam as primeiras oito Administrações Regionais, resgatando então o processo de descentralização administrativa que havia sido encerrado com a interdição das subprefeituras de Toledo Piza. Agora elas possuíam, também, um novo desenho. Seu desenvolvimento continua e, através do Decreto nº 10.139 de 1972 ocorre o aumento do número e funções das Administrações Regionais, sendo que agora, em suas atribuições, constavam serviços sociais, médicos, de fiscalização e aprovação de plantas. Estas atividades eram antes desempenhadas exclusivamente pelas Secretarias da prefeitura, o que demonstra um ganho de importância dentro da máquina administrativa.

Com a Lei nº 7.858 de 1973 há uma ampliação da estrutura, que passa a possuir um apoio de assessoria técnica e de grupo de planejamento local, além da possibilidade de cada administrador regional criar seu próprio orçamento, a ser mantido por verba da prefeitura.

Em 1977 as Administrações Regionais passam a constituir unidades orçamentárias. A Coordenadoria das Administrações Regionais (COAR) é transformada, se tornando a Secretaria das Administrações Regionais (SAR).

No governo de Olavo Setúbal a SAR adquire a tarefa de supervisão de feiras e ambulantes. Eram 17 administrações no momento.

Jânio Quadros, em seu segundo mandato, de 1986 e 1988, altera a forma da administração municipal e cria 31 administrações regionais no total, além de aprovar a volta, desde o governo Toledo Piza, das Subprefeituras. Importante citar, neste momento, que a prefeitura dispunha de duas divisões territoriais paralelas que usava para criar os limites das subprefeituras. De acordo com a Lei nº 10.089 de 1986, notamos que as subprefeituras abrangiam mais de uma Administração Regional:

Art. 1: Ficam criadas, na Prefeitura do Município de São Paulo, 5 (cinco) SUBPREFEITURAS, assim denominadas e constituídas:
I - SUBPREFEITURA DA SÉ - SP/SÉ - abrangendo as Administrações Regionais da Sé, Pinheiros e Lapa;
II - SUBPREFEITURA DE VILA MARIA - SP/VIMAR - abrangendo as Administrações Regionais de Vila Maria, Santana, Vila Guilherme, Tucuruvi,

Freguesia do Ó, Pirituba, Perus e Casa Verde;
 III - SUBPREFEITURA DE SANTO AMARO - SP/SAMARO - abrangendo as Administrações Regionais de Santo Amaro, Campo Limpo, Butantã, Vila Mariana, Jabaquara, Ipiranga e Capela do Socorro/Parelheiros;
 IV - SUBPREFEITURA DA PENHA - SP/PE - abrangendo as Administrações Regionais da Penha, Moóca, Sapopemba, Vale do Aricanduva e Vila Prudente;
 V - SUBPREFEITURA DE SÃO MIGUEL PAULISTA - SP/MIG - abrangendo as Administrações Regionais de São Miguel Paulista, Ermelino Matarazzo, Itaquera, Guaianazes, Itaim Paulista e São Mateus.
 (PREFEITURA DE SÃO PAULO, Lei nº 10.089 de 1986, Artigo 1º)

Ao chegar ao cargo de prefeita, em 1989 Luiza Erundina reduz o número, de 31, para 20 Administrações Regionais, criando um núcleo regional de planejamento em cada uma delas. Muito embora tenha sido uma medida inovadora, não teve continuidade por uma série de motivações políticas. Ainda sob seu mandato, a administração da cidade é alterada em 1990, quando merece destaque o art 37º da Lei Orgânica do Município, quando versa sobre os Conselhos de Representantes. Esses Conselhos eram compostos por representantes eleitos ou designados, a fim de assegurar a adequada participação de todos os cidadãos em suas decisões, passadas às respectivas Administrações Regionais das quais faziam parte enquanto habitantes.

Em Marta Suplicy, o recorte é novamente alterado, sendo, desta vez, uma obra de regionalização clara, contendo critérios básicos e bem delimitados. Os critérios essenciais e desejáveis para a divisão do município em subprefeituras, na administração de Marta, foram respectivamente, os seguintes:

São três os critérios essenciais, a saber:

- a) o não seccionamento dos distritos existentes, tendo em vista o aproveitamento das estatísticas usuais, que geralmente obedecem à divisão distrital;
- b) a inclusão de pelo menos um centro de comércio e serviços consolidado e ativo em cada uma das Subprefeituras;
- c) acesso fácil por transporte público, de qualquer ponto do município de São Paulo e ao centro da Subprefeitura a que pertence.

Como critério desejável adotou-se a maior homogeneidade entre as diversas subprefeituras, quanto:

- ao número de habitantes;
- a extensão da área urbanizada;
- a diversidade de renda da população;
- a disponibilidade de serviços, etc.

(PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – SECRETARIA MUNICIPAL DO PLANEJAMENTO, 2000, p.11)

Ao longo de seu governo, são criadas 31 subprefeituras, nos parâmetros da Lei nº 13.399 de 1 de agosto de 2002, com seus desenhos adaptados aos traçados dos distritos existentes. O Mapa 2 ilustra a divisão das subprefeituras do governo de Marta:

Mapa 2 – Subprefeituras do governo Marta Suplicy



Fonte: FINATEC – Descentralização e poder local: a experiência das subprefeituras no município de São Paulo, 2004, p.47

Tanto no governo de José Serra quanto de Kassab, a estrutura das subprefeituras não passou por profundas mudanças, sendo a caracterização de Marta Suplicy mantida nos moldes propostos em 2002. As diferenças principais vão de encontro ao embargo dos Conselhos de Representantes nas Subprefeituras e na quase exclusividade dos nomeados para subprefeitos serem provenientes da carreira na Polícia Militar, durante o governo de Kassab, enquanto no governo de Serra se manifesta um corte de verba e diminuição de autonomia para essas subprefeituras.

No governo de Fernando Haddad notamos a criação da Suprefeitura de Sapopemba, além da aprovação do Conselho Participativo Municipal, uma espécie de substituto para os Conselhos de Representantes nas Subprefeituras, que haviam sido extinguidos. Houve uma discussão, proposta em grande parte pelo próprio prefeito Fernando Haddad, de transformar a gestão das subprefeituras ao realizar eleições para o cargo de subprefeito, numa tentativa de republicanizar o cargo, uma vez que os subprefeitos são sempre nomeados pelo prefeito. Contudo, o tema não avançou e a participação da população continuou a mesma, isto é, limitada a votar para a candidatura do prefeito. Houve também críticas sobre seu governo quanto à diminuição de repasses às subprefeituras.

O governo de João Dória não apresentou mudanças profundas na estrutura das subprefeituras, muito embora tenha alterado o nome delas para Prefeituras Regionais. Como a alteração do nome não estava prevista na Lei Orgânica do Município, nem foi realizada uma emenda, o seu ato se mostrou ilegal e somente no governo de Bruno Covas o equívoco pôde ser revertido.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A execução deste trabalho demandou grande esforço em um momento no qual os constrangimentos inerentes à profissão de estudante em geografia bem como em licenciatura de geografia, ao mesmo tempo que professor de geografia, fizeram com que ele fosse, ao meu ver, limitado em termos de conteúdo e aprofundamento. Mesmo assim, acredito que tenha sido uma boa oportunidade para desenvolver conhecimentos acerca do tema da regionalização e da história e geografia de São Paulo.

Através desta atividade de resgate geohistórico da formação de São Paulo e visita ao desenvolvimento da teoria da região em geografia, acreditamos que a divisão territorial que posta em curso durante o governo de Toledo Piza não vem a se caracterizar enquanto obra de um projeto de regionalização consciente sobre a noção de região dentro da geografia quantitativa, muito embora apresente alguns aspectos que nos fazem notar uma aproximação. Entre eles podemos citar o destaque das grandezas espaciais e populacionais de cada subprefeitura no momento de sua criação, remetendo à forte presença da matemática dentro da geografia quantitativa. Sem ter sido possível encontrar elementos que nos elucidassem quais foram as premissas e os procedimentos empregados na subdivisão do território municipal em 19 prefeituras não podemos, contudo, nos assegurarmos da real possibilidade de enquadrar o feito da gestão de Toledo Piza nos desdobramentos da geografia quantitativa.

Encontramos como dificuldade a obtenção de documentos de época, uma vez que já faz cerca de 60 anos que Toledo Piza sai da prefeitura. Outra dificuldade encontrada foi a obtenção de mapas contendo os recortes das subprefeituras e das administrações regionais, não encontrados na mapoteca da Biblioteca Florestan Fernandes, nem na biblioteca das geociências da Universidade de São Paulo, ou mesmo em registros jornalísticos ou documentais em geral.

Apesar disso, o trabalho se mostrou prazeroso embora difícil, ocorrendo em um momento delicado de minha vida profissional. Desejo continuar pesquisando o tema da região, da descentralização administrativa, da adaptação do poder político às configurações territoriais.

REFERÊNCIAS

AB’SÁBER, Aziz Nacib. **Geomorfologia do sítio urbano de São Paulo**. Cotia: Ateliê Editorial. 2007.

ARAÚJO FILHO, J. R. de A população paulistana. In: AZEVEDO, Aroldo (coord.). **A Cidade de São Paulo: Estudos de geografia urbana**. Vol II, A Evolução Urbana. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1958. p. 167-247.

BARBOSA, Adoniran. **A Luz Da Light**. Intérpretes: Demônios da Garoa. São Paulo: RCA Victor: 1965. LP

BARBOSA, Adoniran. **Despejo na Favela**. Intérpretes: Luiz Gonzaga Júnior. São Paulo: EMI-Odeon: 1980. LP

BRUNO, Ernâni Silva. **História e tradições da cidade de São Paulo**. 2^a ed. V.1. Rio de Janeiro: José Olympio. 1954.

CORREIO PAULISTANO. Associação “Amigos da Cidade”, São Paulo, 31 jul. 1934. Edição 24.032

COMISSÃO DO IV CENTENÁRIO. **Mappa da imperial cidade de São Paulo**. 1954.
Disponível em: <<http://www.arquiamigos.org.br/info/info20/i-1855.htm>> Acesso: Dez. 2018.

COMISSÃO DO IV CENTENÁRIO. **Planta Geral da capital de São Paulo, organizada sob a direcção do Dr. Gomes Cardim – 1897**. 1954
Disponível em: <<http://www.arquiamigos.org.br/info/info20/i-1897.htm>> Acesso: Dez. 2018

DROULERS, Martine. **Brésil: Une Géohistoire**. Paris: PUF. 2001

FELDMAN, S., **Planejamento e Zoneamento: São Paulo: 1947-1972**. São Paulo: Edusp/Fapesp. 2005.

GRIGG, David. Regiões, Modelos e Classes. In: CHORLEY, Richard J.; HAGGET, Peter (org.) **Modelos Integrados em Geografia**. Tradução: Arnaldo Viriato de Medeiros. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos/EDUSP. 1974.

HIDALGO, Bruno Dantas. **As divisões territoriais do Município de São Paulo: uma proposta de classificação por meio da análise dos Distritos**. São Paulo. 2013

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Recenseamento Geral do Brasil de 1 de setembro de 1940**. Serviço gráfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro: IBGE.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **VI Recenseamento Geral do Brasil. Censo Demográfico de 1 de julho de 1950**. 1953. Rio de Janeiro: IBGE.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico de 1960**. Rio de Janeiro: IBGE.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Atlas geográfico escolar: ensino fundamental do 6º ao 9º ano**. Rio de Janeiro: Editora IBGE. 2010

LE MONDE. **Brésil, l'épopée d'une puissance émergente**. Comprendre un monde qui change, nº10. Paris: Société Editrice du Monde. 2013

LENCIONI, SANDRA. **Região e Geografia**. São Paulo: Edusp. 2009

LÉVI-STRAUSS, Claude. **Tristes tropiques**. 1955. Paris: Pocket. 1984.

LUSSAULT, M.; LEVY, J. (Org.). **Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés**. Paris: Éditions Belin. 2003

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL. **VII RECENSEAMENTO GERAL – 1970**. Fundação IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro: 1973.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, INDÚSTRIA E COMMERCCIO. **Recenseamento do Brazil**. Volume V. Rio de Janeiro. 1927

MORSE, Richard M. **Formação Histórica de São Paulo**: de comunidade à metrópole. São Paulo: Difusão Européia do Livro. 1970

O ESTADO DE SÃO PAULO, Criação de 20 subprefeituras pelo prefeito de São Paulo, São Paulo, 22 de setembro de 1956, p.9

PRADO JR, Caio. **História Econômica do Brasil**. 43 ed. São Paulo: Brasiliense. 2012

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. **O Poder em São Paulo**: história da administração pública da cidade, 1554-1992. São Paulo: Cortez. 1992.

PORTA, Paulo (org.). **História da cidade de São Paulo**. Volume 1. São Paulo: Editora Paz e Terra. 2004.

PORTA, Paulo (org.). **História da cidade de São Paulo**. Volume 2. São Paulo: Editora Paz e Terra. 2004.

PORTA, Paulo (org.). **História da cidade de São Paulo**. Volume 3. São Paulo: Editora Paz e Terra. 2004.

ROCHA, Francisco. **Adoniran Barbosa, o poeta da cidade**: trajetória e obra do radiator e cancionista, os anos 50. Cotia: Ateliê Editorial. 2002.

ROSS, Jurandyr L. S. (Org.). **Geografia do Brasil**. 6a ed. São Paulo: Edusp. 2011.

SÃO PAULO (Estado). **Lei nº 5.285**, de 18 de fevereiro de 1959. Dispõe sobre o Quadro Territorial, Administrativo e Judiciário do Estado, para o quinquênio 1959-1963 e dá outras providências. Diário Oficial - Executivo, 19/02/1959, p.43. Disponível em:

< <https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=40034> > Acesso em: dez. 2018.

_____. **Decreto nº 1.454**, de 5 de abril de 1907. Esclarece o texto do artigo 19, nº 12, da lei nº 12, do Decreto nº 1.454, de 5 de abril de 1907, do artigo 40, nº 12, do Decreto nº 1.533, de 26 de novembro de 1907. Diário Oficial, 22/11/1934, p.1. Disponível em: < <https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=130972>> Acesso em: dez. 2018.

SÃO PAULO (Município). **Lei Nº 2.898** de 10 de agosto de 1925. CRÊA, NA DIRECTORIA DE OBRAS E VIAÇÃO, A SECÇÃO DE CADASTRO E URBANISMO. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/1925/290/2898/lei-ordinaria-n-2898-1925-crea-na-directoria-de-obras-e-viacao-a-seccao-de-cadastro-e-urbanismo-1925-08-10-versao-original>>. Acesso em: dez. 2018.

_____. **Decreto nº 3.270** de 29 de setembro de 1956. Dispõe sobre divisão do território do Município de São Paulo, em Sub-Prefeitura e dá outras providências. Disponível em: < <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/decreto-3270>> Acesso em: dez. 2018.

_____. **Decreto nº 6.236** de 1965. Institui as Administrações Regionais e dá outras providências. Disponível em: < <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/decreto-6236>> . Acesso em: dez. 2018.

_____. **Decreto nº 10.139** de 1972. Declara de utilidade pública área necessária a fins educacionais. Disponível em: < <https://www.radarmunicipal.com.br/legislacao/decreto-10139>>. Acesso em: dez. 2018.

_____. **Lei nº 7.858** de 1973. DISPOE SOBRE A REORGANIZACAO DA ESTRUTURA DA COORDENACAO DAS ADMINISTRACOES REGIONAIS, E DA OUTRAS PROVIDENCIAS. Disponível em: < <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-7858-de-1-de-marco-de-1973>>. Acesso em: dez. 2018.

_____. **Lei nº 10.089 de 1986. CRIA SUBPREFEITURAS, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.** Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/1986/1008/10089/lei-ordinaria-n-10089-1986-cria-subprefeituras-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: dez. 2018.

_____. **Lei nº 13.399** de 1 de agosto de 2002. Regulamentada pelos Decretos nº 42.237/2002, nº 42.238/2002 e nº 42.239/2002. Vide Decreto nº 42.325/2002. DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DE SUBPREFEITURAS NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/2002/1339/13399/lei-ordinaria-n-13399-2002-dispoe-sobre-a-criacao-de-subprefeituras-no-municipio-de-sao-paulo-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: dez. 2018.

SCHERER, Rebeca **Descentralização e Planejamento Urbano no Município de São Paulo**. São Paulo. 1987.

SCHWARCZ, L. M.; STARLING, H. M. **Brasil: Uma Biografia**. 3ª reimpressão. São Paulo: Companhia Das Letras. 2015.

SECRETARIA MUNICIPAL DO PLANEJAMENTO (SEMPA), EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO (EMPLASA). **Mapa do Histórico Demográfico de São Paulo: 1950 a 1960**. Disponível em
<http://smul.prefeitura.sp.gov.br/historico_demografico/img/mapas/urb-1950-1960.jpg>
Acesso: Dez. 2018

SIMONSEN, ROBERTO COCHRANE. A Evolução Industrial do Brasil. In: SINGER, Paul Israel. **Desenvolvimento econômico e evolução urbana: análise da evolução econômica de São Paulo, Blumenau, Pôrto Alegre, Belo Horizonte e Recife**. São Paulo. 1ª reimpressão. São Paulo: Editora Nacional. 1974.

SINGER, Paul Israel. **Desenvolvimento econômico e evolução urbana: análise da evolução econômica de São Paulo, Blumenau, Pôrto Alegre, Belo Horizonte e Recife**. São Paulo. 1ª reimpressão. São Paulo: Editora Nacional. 1974.