

# História das Legislaturas Contemporâneas

4ª Legislatura (1960–1963) **4**  
São Paulo: o parlamento e uma cidade em construção





#### Mesa Diretora 2017

##### Presidente

**Milton Leite (Democratas)**

##### 1º Vice-Presidente

**Eduardo Tuma (PSDB)**

##### 2º Vice-Presidente

**Edir Sales (PSD)**

##### 1º Secretário

**Arselino Tatto (PT)**

##### 2º Secretário

**Celso Jatene (PR)**

##### 1º Suplente

**Gilberto Nascimento (PSC)**

##### 2º Suplente

**Ota (PSB)**

##### Corregedor Geral

**Souza Santos (PRB)**

#### Mesa Diretora 2016

##### Presidente

**Antônio Donato (PT)**

##### 1º Vice-Presidente

**Milton Leite (Democratas)**

##### 2º Vice-Presidente

**Edir Sales (PSD)**

##### 1º Secretário

**Adolfo Quintas (PSD)**

##### 2º Secretário

**Adilson Amadeu (PTB)**

##### 1º Suplente

**George Hato (PMDB)**

##### 2º Suplente

**Eduardo Tuma (PSDB)**

##### Corregedor Geral

**Dalton Silvano (Democratas)**

# História das Legislaturas Contemporâneas

4ª Legislatura (1960–1963)

São Paulo: o parlamento e uma cidade em construção

4



#### Diretor-Presidente

**Christy Ganzert Pato**

#### Diretores Acadêmicos

**Gustavo Costa**

**Lara Mesquita**

#### Diretores Executivos

**Antônio Rodrigues de Freitas Jr.**

**Carolina Cutrupi Ferreira**

**Fabio Pierdomenico**

---

#### Projeto gráfico e editoração

**Francine Sakata**

**Heloisa Nunes**

**Felipe Neres**

#### Revisão

**autores**

#### Capa

**Foto Congestionamento no Brás vista aérea, 1968.**

**Fonte: Arquivo Histórico de São Paulo**

Ficha catalográfica elaborada pela Equipe de Biblioteca da CMSP - SGP.32

- 
- L526 4ª Legislatura (1960-1963) : São Paulo : o parlamento e uma cidade em construção / coleção dirigida por Christy Ganzert Pato e Lara Mesquita ; organizadora Gabriela Nunes Ferreira. – São Paulo : Câmara Municipal de São Paulo, 2017. 151 p. – (Coleção história das legislaturas contemporâneas, v. 4)
- Textos de vários colaboradores.  
Obra produzida pela Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo.  
ISBN 978-85-66432-09-1 (obra completa)  
ISBN 978-85-66432-12-1 (v.4)
1. Câmara Municipal – São Paulo (SP) – História, 1960-1963. 2. São Paulo (SP) – História, 1952-1955. I. Pato, Christy Ganzert. II. Mesquita, Lara. III. Ferreira, Gabriela Nunes. III. Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo. IV. Título. V. Subtítulo. VI. Série.

CDU 342.532(815.6SP)"1960-1963"

# SUMÁRIO

## APRESENTAÇÃO

## INTRODUÇÃO

1

### CAPÍTULO 1

4 O sistema partidário de São Paulo e a produção da 4ª legislatura da câmara municipal: revisando uma tese consolidada

5

Paulo Peres

### CAPÍTULO 2

Relações entre o poder executivo e o poder legislativo no município de São Paulo (4ª legislatura 1960-63)

37

Maria Fernanda Lombardi Fernandes

### CAPÍTULO 3

O legislativo municipal e o processo de modernização e expansão urbana de São Paulo

61

Maria Abreu

### CAPÍTULO 4

Poder legislativo e questão social: migração e moradia nos debates da câmara municipal de São Paulo (1960-1963)

87

Gabriela Nunes Ferreira

Maria Fernanda Lombardi Fernandes

### CAPÍTULO 5

Saúde e poder local: a política de saúde em São Paulo e a legislatura municipal

107

Vanessa Elias de Oliveira

### CAPÍTULO 6

Questões nacionais e o legislativo municipal

125

Gabriela Nunes Ferreira

## MESA DIRETORA

147 VEREADORES DA 4ª LEGISLATURA

## APRESENTAÇÃO

A Escola do Parlamento foi instituída pela Lei nº 15.506/2011. Apesar de sua breve história a Escola consolidou sua atuação pautada em sua missão institucional de promover a educação para a cidadania, na perspectiva do fortalecimento da missão do Poder Legislativo.

Com esse objetivo desenvolve atividades que permitam o estímulo à participação da sociedade – do cidadão comum às lideranças políticas e comunitárias –, o diálogo com outras instituições de ensino e pesquisa e a promoção do intercâmbio com outras Casas Legislativas e suas organizações representativas.

Para ampliar a disseminação da educação para a cidadania, a Escola propõe a organização de atividades educacionais com diferentes formatos: um curso de pós graduação lato sensu em nível de especialização, cursos de curta duração presencial e na modalidade de educação a distância, além de publicações.

Dentre as publicações da Escola do Parlamento duas delas se destacam: a Revista Parlamento e Sociedade, publicação de periodicidade semestral que tem por objetivo divulgar a produção científica que tem por foco o estudo das políticas públicas e do poder legislativo, dando especial atenção aos estudos que tomem o município como locus de estudo; e a coleção “História das Legislaturas Contemporâneas”. Esta coleção tem por objetivo resgatar a história da Câmara Municipal, seus principais personagens, os debates mais importantes travados nas legislaturas e a produção legislativa que impactou no desenvolvimento da cidade.

Com a presente coleção a Escola do Parlamento apresenta aos cidadãos um pouco da história da Câmara Municipal e da Cidade de São Paulo, mostrando como as grandes questões correspondente ao momento histórico de cada uma das legislaturas refletiam nos debates em plenário e nos projetos de lei apresentados no período. A principal fonte utilizada nessa série são os anais e documentos históricos do acervo desta edilidade. Esses documentos estão digitalizados e disponíveis para pesquisa de todos os interessados em estudar e conhecer um pouco mais sobre o parlamento paulistano.

O acervo total da Câmara possui cerca de 250 mil processos, com destaque para os processos administrativos e legislativos, em sua grande maioria já digitalizados, como todos os Projetos de Lei a partir de 1948, cerca de 4000 processos digitalizados e disponíveis no site da Câmara Municipal de São Paulo, e documentos históricos produzidos entre 1895 e 1937 - cerca de 8000 documentos digitalizados e também disponíveis no site da Câmara.

A Equipe de Documentação do Legislativo tem como finalidade coletar, reunir, registrar, organizar e tornar acessível a documentação parlamentar da Câmara Municipal de São Paulo. Para esse fim, mantém em seu acervo as pro-

posituras, a legislação municipal, e as atas e anais das sessões plenárias, dentre outros registros relacionados às atividades da Câmara e desenvolve ferramentas de acesso às informações por meio do site institucional, que permitem acesso aos textos integrais de parte do acervo. O acervo compreende: (I) As publicações de Atas dos trabalhos realizados pela Câmara desde 1562, que compreende 90 volumes até o ano de 1903, a partir de quando são realizados os registros taquigráficos das sessões plenárias; (II) A coleção de Anais da Câmara Municipal, com a íntegra das sessões plenárias a partir de 1904, e que reúne por volta de 900 volumes representados em diversos formatos: publicações até o ano de 1966, coletânea de páginas de Diário Oficial com registros de Anais no período de 1960 a 1963 e de 1967 até 1992, e volumes organizados pela Equipe de Documentação do Legislativo até os dias atuais; (III) A Coleção “Registro Geral da Câmara”, compreendida por 38 volumes referentes à documentação recebida pela Câmara no período de 1583 a 1863; (IV) Os Relatórios à Câmara Municipal de São Paulo, encaminhados por Intendentes Municipais e Prefeitos no período de 1893 a 1940.

Além destes, encontram-se compilações do material desenvolvido pela Assembleia Municipal Constituinte 1989-1991, Informações da Assessoria Técnico-Legislativa, de 1948 a 1980, e Registros de Leis, de Resoluções, e de Decretos Legislativos, entre outros.

Este é o quarto volume da coleção, que aborda o período entre janeiro de 1960 a dezembro de 1963, além da eleição de 1959, que elegeu os vereadores da quarta legislatura.

Desejamos a todos uma boa leitura!

Christy Ganzert Pato

Lara Mesquita Ramos

## INTRODUÇÃO

Em 1º de janeiro de 1960 tinha início a 4ª Legislatura da Câmara Municipal de São Paulo no período pós-1945, a última a se completar antes do golpe militar de 1964. Os 45 vereadores eleitos estavam distribuídos entre 12 legendas, conformando um quadro bastante fragmentado em termos partidários.

No governo municipal estava então Adhemar de Barros, sucedido em 1961 por Francisco Prestes Maia. No âmbito estadual, Carvalho Pinto ocupou o governo durante a maior parte da legislatura, até o início de 1963, quando Adhemar de Barros assumiu o seu posto. No plano da política nacional, o primeiro ano da legislatura assistiu à campanha presidencial envolvendo as duas grandes lideranças populistas de São Paulo, Jânio Quadros e Adhemar de Barros. Eleito em outubro de 1960, Jânio renunciaria ao mandato em agosto de 1961, abrindo-se com isso uma grave crise política. A tumultuada posse de João Goulart, a implantação do parlamentarismo, a volta do presidencialismo, o ambiente de crescente radicalização política: todos esses eventos foram objeto de intensos debates no parlamento municipal, ao mesmo tempo em que os vereadores se ocupavam dos problemas cotidianos de uma cidade que se expandia vertiginosamente, com os enormes desafios trazidos por essa realidade.

Tomando como principal fonte empírica os anais da Câmara Municipal de São Paulo, os capítulos deste volume abordam aspectos importantes da 4ª Legislatura, relativos tanto à composição da Câmara quanto à forma como lidou com alguns dos muitos desafios do seu tempo. No primeiro capítulo, assinado por Paulo Peres e Bruno Conceição, o sistema partidário de São Paulo e sua expressão na 4ª Legislatura da Câmara Municipal são analisados nas duas arenas de competição, a eleitoral e a governamental. Dialogando com a bibliografia, os autores questionam a tese da excepcionalidade do subsistema partidário paulista frente ao quadro partidário nacional. Mostram, por exemplo, que o PSP de Adhemar de Barros já não tinha, naquele período, o mesmo domínio do que em tempos anteriores e que os partidos nacionalmente mais importantes como o PTB, o PSD e a UDN tiveram relevância no jogo político local.

O segundo capítulo, de Maria Fernanda Lombardi Fernandes, aprofunda o tema das relações entre Poder Executivo e Poder Legislativo na legislatura de 1960 a 1963. Resgatando alguns dos debates ocorridos na Câmara, a autora procura identificar os pontos de tensão surgidos no período, tanto durante o mandato de Adhemar de Barros, quando a relação entre os poderes foi mais conflituosa, quanto na gestão de Francisco Prestes Maia. Para além das querelas político-partidárias, o artigo mostra que havia uma discussão de fundo sobre o papel e o grau de autonomia da Câmara Municipal como poder político.

O terceiro e o quarto capítulos têm como tema mais geral um dos problemas mais debatidos nessa 4ª Legislatura: a enorme expansão urbana e de-

mográfica vivida por São Paulo naquele período, e as consequências desse processo. O capítulo de Maria Abreu começa com um diagnóstico da situação urbanístico-demográfica da cidade naquele contexto, mostrando que a ocupação da cidade, sobretudo na periferia, não vinha acompanhada de um processo efetivo de urbanização. Em seguida, a autora aborda duas concepções de planejamento urbano em disputa no início dos anos 1960 em São Paulo: a do prefeito Francisco Prestes Maia, que acabou por prevalecer e ser parcialmente implementada, e a de Luiz Inácio Anhaia Melo, um dos principais elaboradores do Plano Diretor de 1954. O capítulo seguinte, assinado por Gabriela Nunes Ferreira e Maria Fernanda Lombardi Fernandes, começa abordando um dos fatores por trás do vertiginoso crescimento populacional da cidade, a migração, para então retratar os debates ocorridos na Câmara Municipal sobre as questões sociais trazidas pelo descompasso entre a expansão demográfica e a ação do poder público. O tema da moradia e notadamente o processo de favelamento na cidade destacam-se entre essas questões sociais.

O quinto capítulo, de autoria de Vanessa Elias de Oliveira, é dedicado ao tema da política de saúde no âmbito da cidade de São Paulo e sua discussão na Câmara municipal na 4ª Legislatura. A autora mostra que, naquele momento, não havia uma ação mais estruturada dos poderes públicos na área da saúde, ficando parcela significativa dos serviços nessa área a cargo de entidades privadas ou assistenciais de caridade; faltava também uma clara divisão de competências entre os três níveis de governo - municipal, estadual e federal - na gestão da saúde. Esses aspectos transparecem nas intervenções dos vereadores retratadas no capítulo, trazendo denúncias da escassez e da baixa complexidade dos serviços municipais de saúde, e também demandas de recursos para as entidades assistenciais de caridade, que agiam onde o poder público não chegava.

O último capítulo do volume, de Gabriela Nunes Ferreira, procura analisar o impacto e a repercussão dos eventos políticos nacionais do período na Câmara Municipal. Se a Câmara é o poder legislativo mais próximo ao cidadão, lidando diretamente com as questões locais, como poder político ela não deixa de discutir os fatos da política nacional e se posicionar quanto a eles. Na Câmara de São Paulo do início da década de 1960, especificamente, os âmbitos local e nacional se cruzavam provavelmente com mais intensidade do que em outros lugares, pela presença forte de políticos personalistas como Jânio Quadros e Adhemar de Barros em ambas as cenas. Os vereadores da 4ª Legislatura viveram intensamente aquele período tão conturbado da história política brasileira.

Gabriela Nunes Ferreira

\*\*\*"Registro aqui meu agradecimento a Maria Fernanda Lombardi Fernandes, pela colaboração na organização deste volume"

## CAPÍTULO 1

# O Sistema Partidário de São Paulo e a Produção da 4ª Legislatura da Câmara Municipal: Revisando uma Tese Consolidada

Paulo Peres<sup>1</sup>

1. Professor do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

"Agradeço ao Bruno Conceição, Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política UFRGS, pela gentileza de ter levantado, organizado e realizado a pré-análise do material documental e dos dados eleitorais. Seu auxílio na pesquisa foi imprescindível para a realização da análise e a produção deste texto".

## Introdução

“Glória a São Paulo, altar da democracia, onde haveremos de rezar pela Pátria no mais intenso, ativo e permanente élan de trabalho e desenvolvimento! Para frente Brasil!”<sup>3</sup>Exalando ufanismo em seu discurso de posse como governador já pela segunda vez, em 1963, Adhemar de Barros exaltará desse modo o “espírito” paulista que, para ele e para muitos, alicerçava a nação em suas bases econômicas e políticas. Não podia ele saber que viria a ser o derradeiro governador eleito no estado naquele instável período democrático inaugurado em 1945, cujo trágico desfecho resultará na instalação de uma nova ditadura. Obviamente, São Paulo continuará exercendo seu protagonismo econômico e recuperará, cada vez mais, sua influência política no âmbito nacional depois de tê-la perdido com a implantação da denominada República Nova; mas, a partir de 1964, assim como ocorreu com outras unidades federativas, o estado terá subtraídas as engrenagens de funcionamento efetivo do mecanismo democrático, interrompendo-se a breve, porém rica e dinâmica vida partidária e legislativa que começava a se estruturar desde a promulgação da Constituição de 1946.

Em contraste com o sistema político nacional, sobre o qual há diversas análises, algumas delas seminais (Soares 1973; Campello de Souza 1976; Lima Jr. 1983; Lavareda 1999; Santos 2003), existem pouquíssimos estudos sistemáticos sobre a política institucional dos estados naquele período. Mais raros ainda são os estudos com o foco voltado às instituições políticas locais – mesmo no caso de um município tão relevante como São Paulo, podemos contar nos dedos as investigações acadêmicas de maior destaque sobre o funcionamento do seu sistema partidário, seja na arena eleitoral ou governamental (Simão 1956; Weffort 1965; Cardoso 1975; Schwartzman 1975; Benevides 1976, 1990, Sampaio 1982; Ferreira 2001; 2005). Em linhas gerais, essas análises se concentraram no comportamento dos eleitores, na representação social de alguns partidos (especialmente a relação entre estratos sociais e as legendas de esquerda), no movimento de entrada e saídas de partidos do sistema representativo (criação, fusão, cisão e desaparecimento de siglas) e na configuração do fenômeno populista (o getulismo, o adhemarismo e o janismo).

No que se refere à arena eleitoral, podemos dizer que dois consensos se formaram acerca do sistema partidário municipal. De acordo com os analistas, (1) havia um viés de classe no comportamento dos eleitores paulistanos, notadamente no caso dos partidos trabalhistas e da votação do PTB, e (2) o padrão

<sup>3</sup> Frase final do discurso de posse do cargo de governador do Estado de São Paulo, pronunciado por Adhemar de Barros perante a Assembleia Legislativa em 31/01/1963

de competição predominante no sistema partidário nacional não se reproduziu localmente, pois, na cidade de São Paulo, o PSD, a UDN e, principalmente, o PTB não construíram um capital eleitoral minimamente expressivo. Por outro lado, no que se refere ao sistema partidário na arena governamental, não há nenhuma tradição de pesquisa ou mesmo de debate mais relevante entre os especialistas. Praticamente não há estudos mais criteriosos sobre as relações entre o Prefeito e a Câmara de Vereadores, assim como sobre o processo legislativo envolvendo a proposição de projetos e os posicionamentos defendidos no parlamento. Desse modo, enquanto no plano nacional o processo legislativo assumiria posição central na explicação da crescente animosidade entre o Presidente da República e o Congresso, até chegar à “paralisia decisória”, uma das principais responsáveis pela redução drástica da governabilidade e pelo desencadeamento do golpe de Estado (Santos 2003), no plano subnacional permanecem as lacunas a respeito da governação tanto nas Assembleias Legislativas como nas Câmaras Municipais.

Nosso objetivo neste capítulo é precisamente analisar a política no município de São Paulo no período de 1945-64, com o foco voltado para o sistema partidário nas suas duas arenas de competição: a eleitoral e a governamental. Analisamos a arena eleitoral com a intenção de comparar sua dinâmica e configuração nos níveis nacional, estadual e municipal, recorrendo a dados mais amplos do que aqueles que foram utilizados até agora pela literatura de referência. Pretendemos, nesse caso, avaliar de maneira mais rigorosa a tese sobre a configuração de um padrão local consideravelmente diferente daquele que se formou no âmbito nacional – ou seja, que, em São Paulo, o PTB era um partido inexpressivo (Cardoso 1975; Benevides 1990a, 1990b) e o PSD e a UDN tinham pouca densidade eleitoral (Benevides 1990a, 1990b). Analisamos também a arena governativa, com o foco voltado à esfera legislativa do município, ainda não devidamente estudada até o momento<sup>4</sup>. Consideramos a produção da 4ª Legislatura, cujo mandato abrangeu o período de 1960 a 1963, um dos momentos mais tensos daquela experiência democrática no país. Para isso, classificamos os projetos apresentados com a finalidade de identificar o padrão das propostas encaminhadas.

### **O debate sobre a especificidade do sistema partidário de São Paulo**

O período de 1945-64 é paradoxal. Por um lado, conforme a literatura especializada, tratou-se da primeira experiência realmente democrática da República brasileira, com eleições relativamente honestas, competição efetiva entre grupos políticos, crescente participação eleitoral, partidos nacionais e cada vez mais representativos (Campello de Souza 1976; Lavareda 1999). Por outro lado, todo o período foi repleto de acontecimentos que mantiveram um cenário de instabilidade política e institucional permanentes, com ameaças de

<sup>4</sup> Recentemente, Giannini (2012) analisou a 1ª Legislatura da Câmara Municipal de São Paulo.

golpes recorrentes, até que, de fato, ocorreu um golpe de Estado que colocou um ponto final naquela tentativa de implantação do regime democrático.

Para começar, o processo de democratização dá seu primeiro passo com a deposição de um presidente que, estrategicamente, antes de ser retirado do poder, tratou de preparar as bases institucionais e partidárias para a democracia vindoura e, com isso, seu próprio retorno à instância máxima do Poder Executivo (Campello de Souza 1976). Getúlio Vargas chegou à Presidência em 1951, dessa vez eleito, mas não antes de enfrentar movimentos radicais que pretendiam impedir sua posse sob a alegação de que sua candidatura não havia obtido a maioria absoluta dos votos – o que não era uma exigência constitucional. O mesmo ocorreu com Juscelino Kubistchek, em 1955, quando, inclusivamente, sua votação pelo PSD foi inferior aos votos conquistados por João Goulart, eleito vice-presidente pelo PTB. Não se pode esquecer que, anteriormente, em 1954, o país já havia ficado perplexo por causa do suicídio do presidente Vargas, que resolveu seguir esse extremado curso de ação diante das pressões de grupos políticos e de oficiais da aeronáutica que reivindicavam seu afastamento. Na década seguinte, a instabilidade continuou até o limite da “quebra” institucional. Em 1961, Jânio Quadros elegeu-se presidente pelo PDC, numa coligação que envolveu a UDN e que finalmente parecia fazer romper o ciclo de dominação política do PTB/PSD e dos grupos getulistas, dando aos udenistas a possibilidade de chegar, pela primeira vez, mesmo como coadjuvante, ao Executivo Nacional.

Porém, a intempestiva renúncia de Jânio, poucos meses depois, incendiou de vez o ambiente político do país, pois, além de frustrar as ambições dos udenistas, abriu espaço não apenas para a volta do PTB ao poder, mas também para a ascensão de ninguém menos do que João Goulart, um trabalhista com um discurso considerado esquerdista e próximo demais do getulismo. Sua posse só pôde ser garantida após um acordo que resultou na adoção provisória do sistema parlamentarista, cuja implantação definitiva dependia de aprovação em plebiscito previsto para 1965. Entretanto, em 1963, realizou-se, antecipadamente, a consulta popular que deu ao sistema presidencialista uma acachapante vitória eleitoral, devolvendo os poderes plenos de Chefe de Governo a João Goulart. Jango o exerceu de modo tal que o levou a uma crescente rivalidade com os grupos da oposição (Figueiredo 1993). Com o aumento das tensões políticas e sociais, e a polarização das forças partidárias no Congresso (Santos 1986), tornou-se extremamente difícil um novo acordo cooperativo que evitasse o escalonamento do conflito até um ponto sem retorno. Isso, aliado às articulações dos grupos sociais com partidos de direita na condução da ruptura do quadro institucional, resultou no golpe de 1964.

Em suma, nesse período de menos de vinte anos, tivemos três posses presidenciais ameaçadas (Vargas, JK e Jango), o suicídio de um presidente (Vargas), a renúncia de outro (Jânio), duas drásticas mudanças constitucionais



**Especial Eleições 1947-1960: imprensa e eleitores acompanham o juiz eleitoral João Evangelista França Leme abrir a urna número 1 da primeira seção da Sé para a apuração dos votos das eleições presidenciais, estaduais e municipais de 1955, no pavilhão da Feira Internacional de São Paulo, no parque Ibirapuera. São Paulo (SP), 00.10.1955.**

Fonte: Folhapress.

(de presidencialismo para parlamentarismo e, depois, de parlamentarismo para presidencialismo) e, finalmente, a derrubada de um presidente com um golpe de Estado. Nesse intervalo de quatro eleições presidenciais tivemos nove presidentes – considerando-se os titulares, os vice-presidentes que tomaram posse e interinos. Em outras palavras, nossa primeira experiência democrática foi tão turbulenta e institucionalmente instável que tivemos cinco presidentes a mais do que o previsto, em uma média de cerca de um presidente para cada dois anos. E ainda tivemos três primeiros-ministros em menos de dois anos, com uma média de mais de um por ano.

Alguns analistas atribuíram ao modelo constitucional escolhido pelas elites políticas conservadoras a maior parte da responsabilidade por essa instabilidade intermitente (Jaguaribe 1962; Peterson 1962; Schwartzman 1971, 1975, 1982; Soares 1973, 2001; Lamounier e Meneguello 1986; Mainwaring 1999). Segundo eles, essas elites construíram propositadamente um sistema partidário frágil, com organizações partidárias inorgânicas, personalistas, controladas por lideranças populistas. Elas sabotaram intencionalmente o arranjo institucional desde o princípio e, por isso, o próprio modelo político brasileiro estava fadado ao desmoronamento. Mas houve quem culpasse as elites políticas conservadoras por terem feito o oposto disso, ou seja, por terem abandonado deliberadamente o jogo democrático justamente porque os partidos davam mostras de vitalidade, de bom funcionamento; porque os partidos, em especial os de esquerda – nomeadamente o PTB – representavam cada vez mais claramente determinados interesses populares que contrariavam o status quo (Campello de Souza 1976; Lavareda 1999).

Essa disjuntiva nas análises dos especialistas, contudo, não impediu que suas conclusões caminhassem para dois pontos de convergência acerca da dinâmica e do formato do sistema partidário nacional daquele período. O primeiro é a percepção de que se desenhava um padrão de competição e, conseqüentemente, de formatação, com a predominância de três grandes partidos: PTB, PSD e UDN. O segundo é a constatação de que o PTB era o partido que mais crescia eleitoralmente, chegando a se consolidar na liderança da disputa nos momentos que antecederam a ruptura do regime. Além disso, o PTB representava as camadas mais populares, por intermédio de seu discurso trabalhista que assumia contornos reformistas radicais identificados com políticas mais à esquerda. Porém, esse quadro retratado pelos analistas a respeito dos partidos no plano nacional não necessariamente deveria se reproduzir no plano subnacional, uma vez que cada unidade federativa – estados e municípios – abriga não apenas lógicas políticas diversas, mas também configurações históricas e sociais distintas, a ponto de ser possível identificar subsistemas partidários estaduais (Lima Jr. 1981, 1982, 1983) e até municipais, como no caso de São Paulo (Cardoso 1975; Lamounier 1975; Benevides 1990a, 1990b). Na capital paulista, segundo

procuraram mostrar alguns pesquisadores, o padrão de competição e conformação do sistema partidário discrepava do seu congêneres nacional em virtude da especificidade do ambiente político local, marcado pela fragmentação dos votos em dois eixos políticos: o trabalhismo, por um lado, disputado por diversos partidos, e o voto popular, por outro, disputado não apenas pelos partidos, mas principalmente pela bipolaridade populista das figuras de Adhemar de Barros e Jânio Quadros (Cardoso 1975; Benevides 1976, 1990a, 1990b).

A fragmentação da representação trabalhista decorre da proliferação de partidos que procuraram capturar os votos dos trabalhadores que haviam ficado eleitoralmente órfãos, digamos assim, depois da cassação do PCB, em 1947 – o Partido Comunista havia apostado suas fichas nesse estado, conseguindo construir uma base de votação considerável em pouquíssimo tempo (Benevides 1990a, 1990b; Cardoso 1975; Peterson 1962). Assim, apesar de haver alguma relação entre a posição dessa classe e o voto no PTB (Simão 1956; Lamounier 1975), seus eleitores fiéis nunca foram volumosos, uma vez que o partido teve que dividir esse extrato do eleitorado com siglas congêneres, como o Partido Rural Trabalhista [PRT], o Partido Social Trabalhista [PST] e, mais adiante, o MTR [Movimento Trabalhista Renovador]<sup>5</sup>. Outra fragmentação importante do eleitorado decorreu da disputa pelo voto popular, um eixo de representação que, de certo modo, estava entrecruzado com o trabalhismo. Nesse caso, o PTB enfrentou principalmente a competição com o Partido Social Progressista, que atraía o apoio dos eleitores de renda baixa e média. Fundado em 1946, o PSP surgiu como uma “insubordinação paulista” (Cardoso 1975), capitaneada por Adhemar de Barros, que havia sido deputado estadual constituinte em 1934, pelo PRP, e interventor no estado, de 1938 a 1941. Inclusivamente, nesse período, Adhemar utilizou de maneira estratégica sua prerrogativa de nomear prefeitos para substituir os titulares dos executivos municipais por nomes de seu interesse, o que lhe permitiu estabelecer uma vasta rede de influências pelo estado e montar a engrenagem básica da sua máquina partidária (Sampaio 1982; Benevides 1990a). Com diretórios espalhados por todo o estado, o PSP tinha suporte organizacional para disputar com vantagens o eleitorado até do mesmo “nicho de mercado” do PTB. Além disso, o PSP também obteve adesão eleitoral das classes médias rurais e classes baixas e médias urbanas do interior, contando com apoio importante de proprietários de terra e industriais, munido de um discurso populista que, muitas vezes, confundia-se com propostas populares da esquerda (Sampaio 1982). Tudo isso garantiu ao PSP a posição de partido predominante em São Paulo (Cardoso 1975; Benevides 1990a, 1990b). Evidentemente, uma parcela do voto popular também era disputada pelo PSD, que sempre teve uma votação elevada. A propósito, o PSD acabou se coligando com o PSP na disputa para deputado federal em 1958 e 1962, e para deputado estadual em 1962, aumentando ainda mais sua competitividade e reduzindo a margem de votos do PTB. No caso das classes médias urbanas, o PTB tampouco

<sup>5</sup> Os nomes de todos os partidos estão listados no anexo deste capítulo.

pôde ter uma ampla adesão, pois, além de ter um discurso que afastava eleitores mais conservadores, tinha que disputá-los com outros pequenos partidos de centro e centro-direita. Por fim, independentemente dos partidos, havia também uma fragmentação dos “votos populares” em torno de duas figuras populistas centrais, tanto na política do estado como na política nacional – Adhemar de Barros e Jânio Quadros. Apesar de se vincular ao partido predominante no estado e na capital, o PSP, Adhemar era, ele mesmo, uma personalidade que atraía simpatias e muitos votos. Jânio, por sua vez, não se apoiava em uma organização estruturada e abrangente, mas tinha o mesmo tipo de apelo popular em torno de si. Existia, portanto, uma espécie de bipolaridade opondo duas lideranças personalistas na política local e dividindo os votos populares dos trabalhadores manuais e da classe média.

Do ponto de vista organizacional, ainda de acordo com os pesquisadores, havia dois obstáculos ao bom desempenho do PTB paulista. Por um lado, o partido estava bastante dividido por disputas internas, as quais exigiam constantes intervenções da direção nacional (Cardoso 1975; Benevides 1990a, 1990b). A tensão também era grande entre a direção partidária no estado e a direção nacional, uma vez que os projetos gerais do PTB se chocavam com as aspirações personalistas locais. Por outro lado, para manter o controle sobre a legenda, as lideranças gaúchas impediam que o partido se estruturasse e, com isso, crescesse demais em São Paulo, pois acreditavam que os paulistas pudessem capturar a sigla e coloca-la a serviço dos seus objetivos (Cardoso 1975; Benevides 1976, 1990a). Em outras palavras, embora fosse trabalhista, o PTB paulista não era getulista (Benevides 1990a).

Desse modo, o PTB de São Paulo não conseguiu obter o mesmo desempenho eleitoral do PTB nacional. Em realidade, enquanto o PTB crescia continuamente no plano nacional, chegando a eleger uma grande bancada legislativa e a ter a maior quantidade de diretórios regionais e municipais do país, em São Paulo, a legenda sempre conquistava poucas vagas nos legislativos municipal, estadual e federal, a ponto de “quase desaparecer” (Benevides 1990b). Em realidade, “o partido chegou a cogitar uma fusão com o PSP e, no extremo, a autodissolução” (Benevides 1990a, p. 140).

De acordo com a literatura, esse processo eleitoral, todavia, não obliterou apenas o crescimento do PTB em São Paulo. Segundo Benevides (1990a, 1990b), o desempenho do PSD e da UDN, os outros dois grandes partidos nacionais, seguiu padrão semelhante, de modo que nenhum deles conseguiu ter no estado a mesma expressão eleitoral que obtiveram nacionalmente. Diante dessa alegada discrepância entre os padrões de competição e configuração dos formatos do sistema partidário nacional em relação ao sistema partidário subnacional de São Paulo, alguns chegaram a concluir que houve uma consolidação apenas parcial do quadro partidário paulistano, em decorrência da fragmentação

excessiva das legendas, das disputas internas, do fisiologismo e do denotado populismo (Cardoso 1975; Benevides 1990a, 1990b). Em um polo mais extremado, houve quem concluísse que não ocorreu uma consolidação dos partidos e sim do adhemarismo e do janismo enquanto fenômenos populistas (Weffort 1965). Não obstante, de modo geral, os estudos que apresentam tais conclusões se baseiam em poucos dados empíricos que sequer são abrangentes. Por isso, ainda cabe a seguinte pergunta: em que medida a tese sobre a discrepante configuração do sistema partidário no estado de São Paulo e, mais ainda, na capital paulista, pode ser confirmada? Para responder a esta questão, analisamos dois conjuntos de dados. Inicialmente, avaliamos, de modo comparativo, a evolução dos sistemas partidários nacional, estadual e municipal. Em seguida, avaliamos a produção legislativa do município em sua 4ª Legislatura.

## **Análise comparativa da dinâmica e do formato dos subsistemas partidários eleitorais de São Paulo**

### **Aspectos centrais da Legislação Eleitoral**

O processo de abertura democrática iniciado em 1945 implicava na realização de eleições e na redação de uma nova constituição. Foram marcadas eleições para presidente, vice-presidente, senadores e deputados federais, que seriam também deputados constituintes. Para regular esse processo, Vargas emitiu um Decreto-Lei que funcionou como código eleitoral para as eleições de 1945. Em grande medida, esse decreto, conhecido como Lei Agamenon, retomava o Código Eleitoral de 1932, mas trazia inovações bastante importantes<sup>6</sup>. Em primeiro lugar, alguns dispositivos aumentavam tanto o contingente como o comparecimento eleitoral – apesar de ser mantida a proibição de voto aos analfabetos, que compunham cerca da metade dos adultos naquela época. Reduziu-se a maioria para 18 anos e o voto seria de fato obrigatório, inclusive para as mulheres, que já haviam obtido o direito de votar em 1932. Para tornar mais efetiva essa obrigatoriedade, foram estipuladas multas para quem não fizesse o alistamento eleitoral ou não comparecesse à votação. Com isso, o comparecimento foi de 3,3% da população, em 1945, para 13,4%, em 1950, e depois para 15,2%, em 1955, e então para 20%, em 1962.

Em segundo lugar, os partidos deveriam ser nacionais. Para tanto, a obtenção do registro oficial dependia do apoio de 10 mil eleitores distribuídos em pelo menos cinco estados. Já no ano seguinte, em 1946, elevou-se a exigência quanto ao apoio necessário para que um partido pudesse ter registro junto à Justiça Eleitoral, passando agora para 50 mil eleitores em pelo menos cinco estados. Isso obrigou diversos grupos e partidos estaduais a se aliar para formar suas legendas com escopo mais alargado. Além disso, a lei estabelecia que a

<sup>7</sup> Diversas outras medidas foram adotadas, inclusive algumas que tornaram mais eficientes e confiáveis todo o processo eleitoral. Para maiores detalhes, consultar o texto introdutório à história eleitoral do país, de Nicolau (2002).

representação política era monopólio dos partidos, colocando fim às candidaturas avulsas.

Contudo, os candidatos podiam concorrer em diversos estados, simultaneamente, tanto para senador como para deputado federal. Um efeito direto dessa legislação eleitoral sobre o sistema partidário ocorreu já na primeira eleição. Conforme a popularidade de um político, o partido teria incentivos para lançar sua candidatura em vários estados na mesma eleição, principalmente para deputado federal, pois assim poderia aumentar sua votação e garantir mais cadeiras à legenda ou coligação<sup>7</sup>.

Em terceiro lugar, o sistema eleitoral adotava de maneira exclusiva a representação proporcional para deputados federais, com votos uni-nominais de livre escolha dos eleitores dentre os nomes contidos na lista partidária ou da coligação – denominado de voto em lista aberta. A distribuição das cadeiras seguia os cálculos do quociente eleitoral e, depois, do quociente partidário<sup>8</sup>. As cadeiras sobrantes depois da distribuição pelo quociente partidário eram alocadas para o partido mais votado, o que promovia a sobre-representação dos maiores partidos nos diversos distritos. Em 1950, com a promulgação do Código Eleitoral, foi alterada a forma de distribuição das cadeiras sobrantes depois da alocação realizada pelo quociente partidário. Adotava-se ali a distribuição das sobras aos partidos com as maiores médias, o que ainda mantinha a sobre-representação dos grandes partidos, mas, ao invés de sobre-representar apenas um em cada distrito, como anteriormente, havia a possibilidade de sobre-representação de mais de um partido por distrito.

As eleições para os cargos executivos seriam realizadas em turno único e, obviamente, apenas uma cadeira estava em disputa. Conforme a teoria que relaciona o formato quantitativo do sistema partidário e a modalidade de escrutínio (Duverger 1951), seria de se esperar a prevalência de um quadro com dois grandes partidos em disputa. Analisando o número efetivo das candidaturas<sup>9</sup>, podemos perceber que na competição para a Presidência da República o índice esteve sempre em torno de 2, com uma pequena subida em 1955, quando a quantidade de candidatos efetivos chegou a 3. Como veremos adiante, mais ou menos o mesmo padrão pode ser observado na disputa para a prefeitura de São Paulo, mas com uma elevação mais recorrente no número efetivo de candidatos em 1955 e 1961. Nas eleições para governador no estado, o número efetivo de candidatos é mais elevado praticamente durante todo o período, desviando-se do padrão das outras disputas. Apenas em 1958 esse número ficou próximo de 2. Em todas as outras eleições, o número efetivo de candidatos, ou seja, o grau de dispersão dos votos com maior peso, ficou sempre em torno de 3, chegando a 4 em 1965<sup>10</sup>.

<sup>7</sup>Getúlio Vargas é um claro exemplo desse tipo de estratégia. Em 1945, ele foi eleito deputado federal em seis estados [São Paulo, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia e Paraná] e no Distrito Federal. Também foi eleito senador pelo Rio Grande do Sul, como candidato do PSD, e por São Paulo, como candidato do PTB. Não havia exigência de domicílio eleitoral e era permitida a múltipla vinculação partidária. Vargas acabaria assumindo o cargo de senador, pelo Rio Grande do Sul.

<sup>8</sup>O quociente eleitoral corresponde aos votos necessários, excluídos os votos nulos e os votos em branco, para se ocupar um assento parlamentar. Sua fórmula é:  $QE = \frac{n^\circ \text{ de votos válidos}}{n^\circ \text{ de vagas}}$ . O quociente partidário é o cálculo que redistribui o número de assentos parlamentares conforme a votação obtida pelo partido/coligação. Sua fórmula é:  $QP = \frac{n^\circ \text{ votos válidos do partido}}{\text{quociente eleitoral}}$ .

<sup>9</sup>A lógica e o cálculo do número efetivo de candidatos, assim como do número efetivo de partidos eleitorais, serão explicados mais adiante.

<sup>10</sup>Embora não tenha relação direta com nossa discussão neste capítulo, é importante ressaltar que outro dispositivo que terá notórios efeitos na política nacional foi a adoção de eleição independente para presidente e vice-presidente. Tratavam-se de candidaturas desvinculadas e, por isso, os eleitores podiam votar no candidato a presidente de um partido e no candidato a vice-presidente de outro partido. João Goulart foi eleito duas vezes vice-presidente desse modo, inclusive quando Jânio Quadros, representante de um grupo político arquirrival, foi eleito para a presidência, o que resultou em graves tensões quando de sua posse constitucional como chefe do Executivo em decorrência da renúncia do presidente.

**TABELA 1. Votação Nacional nas Eleições Presidenciais, de 1945 a 1960:**

Candidato	Partido/Coligação	Votação BR	Votação SP	Diferença
<i>Eleição 1945</i>				
Eurico Dutra	PSD/PTB	55,4%	57,7%	2,3
Eduardo Gomes	UDN/PL	34,7%	27,9%	- 6,8
Yedo Fiúza	PCB	9,7%	14,2%	4,5
Mário Teles	PAN	0,2%	0,2%	0
<i>Eleição de 1950</i>				
Getúlio Vargas	PTB/PSP	48,7%	64,3%	15,6
Eduardo Gomes	UDN/PRP	29,7%	24,8%	- 4,9
Cristiano Machado	PSD/PRB/PR/PST	21,5%	10,6%	- 10,9
João Mangabeira	PSB	0,1%	0,3%	0,2
<i>Eleição de 1955</i>				
Juscelino Kubitschek	PSD/PTB/PST	35,7%	12,7%	- 23
Juarez Távora	UDN/PSB/PDC	30,2%	33,1%	2,9
Adhemar de Barros	PSP	25,8%	45,8%	20
Plínio Salgado	PRP	8,3%	8,4%	0,1
<i>Eleição de 1960</i>				
Jânio Quadros	PTN/UDN/PDC/PR	48,3%	55,1%	6,8
Henrique Lott	PSD/PTB/PST	32,9%	15,3%	- 17,6
Adhemar de Barros	PSP	18,8%	29,6%	10,8

## A evolução da competição para o Executivo

Para avaliar em que medida o padrão de competição no âmbito nacional discrepava do padrão que se desenhou no plano subnacional de São Paulo, precisamos avaliar de modo comparado as séries eleitorais daquele período. Inicialmente, avaliamos de maneira delimitada a disputa pelos cargos executivos. Começamos pela corrida presidencial e, depois, exploramos as eleições para governador e prefeito.

Como podemos observar na Tabela 1, de fato, PTB, PSD e UDN eram os partidos mais relevantes daquele período nas disputas para a Presidência da República. Na maioria das vezes, PTB e PSD se aliam – mesmo em 1950, quando PSD e PTB lançam candidatos separados, o PTB, que concorre com Vargas, obtém maciço apoio informal dos membros do PSD. Das quatro disputas, PSD e PTB obtiveram vitória em três, perdendo apenas em 1960 para o candidato paulista Jânio Quadros, apoiado por uma coligação que incluía a UDN. Dessa maneira, em quatro disputas presidenciais tivemos a presença dos três principais partidos – PTB, PSD e UDN – como protagonistas da disputa, com ampla vantagem de vitórias para PSD e PTB.

Porém, quando analisamos o quadro de maneira comparativa, pareando os resultados nacionais e estaduais, temos uma dinâmica que revela um padrão que corrobora apenas em parte as conclusões da literatura, exigindo algumas retificações. Em 1945, as diferenças nas votações entre os dois planos da disputa – nacional e estadual – não são elevadas. Mas podemos notar que o PCB realmente construiu sua base eleitoral mais consistente em São Paulo. A UDN tem menor votação no estado, com a maior diferença em relação à votação nacional. Esse padrão, porém, irá se alterar, pois, embora a UDN mantenha redução em seus votos nacionais e estaduais em 1950, a partir de 1955 sua votação crescerá nos dois planos, chegando a ter mais votos em São Paulo, especialmente em 1960, quando se alia à candidatura de Jânio Quadros e pega carona na sua popularidade. O PTB, por sua vez, vê diminuída sua votação nacional em 1950, quando concorre separado do PSD. Por outro lado, sua aliança com o PSP lhe garante uma considerável diferença positiva de votos em São Paulo.

Nas eleições de 1955 e 1960 ocorrem alterações nessa dinâmica em decorrência das candidaturas de Adhemar, nos dois casos, e de Jânio, na última eleição. Em 1955, o PSP, representando o adhemarismo, atrai votos nacionais tanto do PTB como do PSD que, mesmo coligados, conquistam menor votação do que a do PTB sozinho em 1950. Em São Paulo, a queda na votação do PTB/PSD foi estrondosa. Já o PSP conquista votação expressiva no estado, com uma diferença bastante acentuada em relação à proporção nacional. Em 1960, a aliança PTB/PSD recebe proporção ainda menor de votos no plano nacional e, em especial, no plano estadual, em decorrência das candidaturas simultâneas de Jânio e Adhemar à presidência. Sem dúvida, Adhemar de Barros e Jânio Quadros impactaram o padrão de competição nacional e, mais acentuadamente, em São Paulo.

Dessa forma, no que se refere à disputa presidencial, não podemos dizer que o PTB tenha sido inexpressivo no estado. Tampouco podemos afirmar isso em relação ao PSD e à UDN. Na verdade, enquanto o PTB e o PSD enfrentavam um declínio acentuado em sua votação – mas ainda assim eram forças políticas com densidade eleitoral importante –, a UDN apresentava uma dinâmica de crescimento que culminou com sua elevada votação conjunta com as forças partidárias que levaram Jânio à presidência. Por outro lado, de fato, o PSP estabeleceu-se como o partido predominante em São Paulo durante o período. Em aliança com o PTB, elegeu Vargas presidente em 1950; concorrendo isoladamente, deu vitória a Adhemar de Barros, em 1955; em 1960, obteve o segundo lugar na disputa que elegeu Jânio Quadros.

O predomínio do PSP se manifestou de maneira ainda mais demarcada nas disputas para a governadoria do estado. Conforme os dados do Quadro 1, de 1945 até 1966, São Paulo teve seis governadores, um deles, do primeiro do período, foi nomeado; dos cinco eleitos, três eram do PSP. Observe-se que

## QUADRO 1. Governadores de São Paulo 1947-1962

Governador	Mandato	Partido	Acesso ao Cargo
José Carlos Soares	De 11/1945 a 03/1947	Sem Partido	Nomeado
Adhemar de Barros	De 03/1947 a 01/1951	PSP	Eleito
Lucas Garcez	De 01/1951 a 01/1955	PSP	Eleito
Jânio Quadros	De 01/1955 a 01/1959	PTN	Eleito
Carvalho Pinto	De 01-1959 a 01/1963	PDC	Eleito
Adhemar de Barros	De 01/1963 a 06/1966	PSP	Eleito

Fonte: Dados Eleitorais TSE

## QUADRO 2. Prefeitos de São Paulo 1945-1969

Prefeito	Mandato	Partido	Acesso ao Cargo
Abraão Ribeiro	De 11/1945 a 03/1947	Sem Partido	Nomeado
Cristiano das Neves	De 03/1947 a 08/1947	PSP	Nomeado
Paulo Lauro	De 08/1947 a 08/1948	PSP	Nomeado
Milton Improta	De 08/1948 a 01/1949	Sem Partido	Interino
Asdrúbal da Cunha	De 01/1949 a 02/1950	PSP	Nomeado
Lineu Prestes	De 02/1950 a 01/1951	PSP	Nomeado
Armando Pereira	02/1951 a 04/1953	PSP	Nomeado
Jânio Quadros	De 04/1953 a 01/1955	PDC	Eleito
William Salem	De 01/1955 a 07/1955	PSP	Sucessão
Juvenal de Matos	De 07/1955 a 04/1956	PSP	Eleito
Vladimir Piza	De 04/1956 a 04/1957	PSP	Eleito
Adhemar de Barros	De 04/1957 a 04/1961	PSP	Eleito
Prestes Maia	De 04/1961 a 04/1965	UDN	Eleito
José Faria Lima	De 04/1965 a 04/1969	PR	Eleito

Fonte: Dados Eleitorais TSE

Adhemar de Barros, a maior liderança do partido, foi o primeiro e o último governador eleito naquele pequeno ciclo democrático, tendo o mandato interrompido pelo regime autoritário.

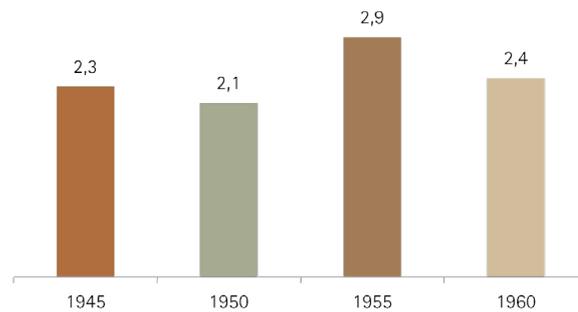
Os prefeitos, por sua vez, até 1953 eram nomeados, o que não significa que não havia disputas entre os grupos políticos pela obtenção desse cargo. Como mostra o Quadro 2, nesse período, houve dois prefeitos nomeados sem vinculação partidária oficial, mas o restante, ou seja, cinco prefeitos, pertenciam ao PSP. Considerando que o partido foi fundado em 1947, o que temos é que, desde sua criação, dos seis nomeados, apenas um não era da legenda. Desde que os prefeitos passaram a ser eleitos, houve três casos de políticos que não eram do PSP. Jânio foi o primeiro prefeito eleito, pelo PDC; depois houve uma sequência de administrações do PSP, interrompida pela eleição de Prestes Maia, em 1961. Após o golpe de Estado, foi eleito um prefeito pelo PR, em 1965.

As duas figuras mais populares do estado se fizeram presentes não apenas na cidade e no estado de São Paulo, mas igualmente no cenário nacional. Adhemar de Barros, que já havia sido interventor antes da abertura democrática, chegou a ser eleito governador logo na primeira eleição para o cargo, em 1947. Foi eleito governador novamente em 1963. Em 1957, conquistou o cargo de prefeito. Ele também obteve o segundo lugar na disputa para o Executivo Nacional nas duas vezes em que concorreu, em 1955 e em 1960. Jânio chegou à prefeitura em 1953, à governadoria do estado em 1955 e à presidência da República em 1960.

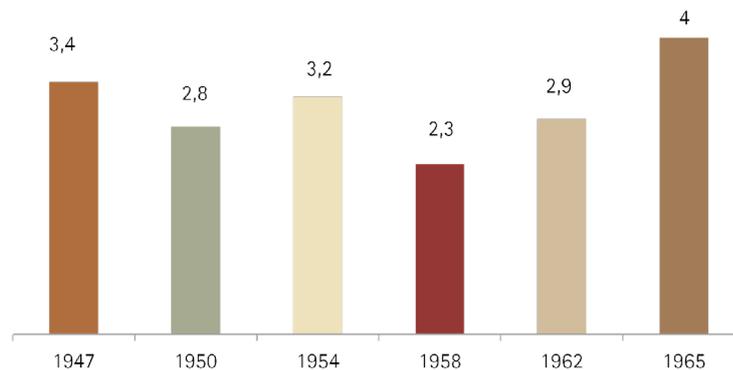
Do ponto de vista da dinâmica da disputa para os cargos executivos em São Paulo, tanto no estado como no município, temos uma competição pouco fragmentada para a presidência. Conforme mostra o Gráfico 1, o número efetivo de candidatos, ou seja, daqueles que concentraram os votos, sempre esteve em torno de 2, como já era de se esperar, em virtude do escrutínio por maioria simples, sem segundo turno. A exceção é apenas a eleição de 1955, quando o índice mostra que houve praticamente 3 candidatos efetivos. Esse pequeno desvio do padrão geral se deve à entrada irruptiva da candidatura de Adhemar de Barros, pelo PSP, em um mercado eleitoral em que havia um duopólio de dois blocos partidários – o PSD/PTB e UDN. Com isso, a votação ficou distribuída de maneira bastante próxima entre os três competidores, com uma reduzida distância média entre suas votações. De resto, as sequências eleitorais mostram baixa fragmentação, com votos concentrados numa disputa bipolar entre PTB/PSD e UDN.

No Gráfico 2, temos a evolução do número efetivo de candidatos ao governo do estado de São Paulo. Nesse caso, a fragmentação é sensivelmente mais elevada, embora a forma de escrutínio seja a mesma que rege a eleição presidencial. Isso mostra um nível de competição maior pelo cargo de

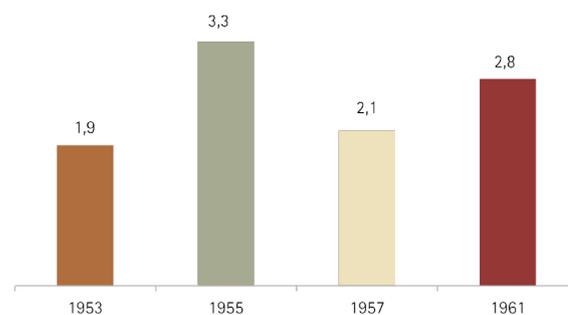
**GRÁFICO 1. Número Efetivo de Candidatos na Disputa para Presidente, no Estado de São Paulo 1945–1960**



**GRÁFICO 2. Número Efetivo de Candidatos na Disputa para Governador em São Paulo 1947–1965**



**GRÁFICO 3. Número Efetivo de Candidatos à Prefeitura de São Paulo 1953–1961**



Fonte: Dados Eleitorais TSE. Índices calculados pelo autor.

governador, com maior dispersão dos votos. Quase sempre o índice fica em torno de 3 candidaturas efetivas, chegando a 4 em 1965. Essa dispersão em torno de 3 candidaturas efetivas deve-se às forças eleitorais do PSD/PTB e da UDN, como no plano nacional, somadas à força eleitoral do PSP no estado. Em decorrência disso, as eleições municipais tiveram maior concentração dos votos em 50% dos casos, ficando em torno de 2 candidatos efetivos, como mostra o Gráfico 3. Mas, nos outros 50% dos casos, PSD/PTB e UDN conseguiram elevar o índice para cerca de 3 candidatos efetivos.

## A evolução da competição para o Legislativo

Analisamos agora os dados eleitorais e a distribuição das cadeiras parlamentares para a Câmara dos Deputados, a Assembleia Legislativa e a Câmara Municipal de São Paulo, tomando os resultados circunscritos apenas ao estado – ou seja, avaliaremos as proporções de votos recebidas e de cadeiras legislativas distribuídas para a Câmara dos Deputados apenas no estado de São Paulo. Pretendemos averiguar se o padrão de competição no âmbito nacional discrepava do padrão que se desenhou no plano subnacional de São Paulo nas disputas para cargos representativos proporcionais.

**TABELA 2. Votação e Distribuição das Cadeiras Legislativas para Deputado Federal pelo Estado de São Paulo 1945–1962**

Partido	Eleições									
	1945		1950		1954		1958		1962	
	Votação %	Cadeiras % [N]								
PSP	-	-	36,6	32,5 [13]	26	25 [11]	46,5**	40,9 [18]	31,4'	30,5 [18]
PSD	58,3	47,1 [16]	15,6	17,5 [7]	32,7*	29,5 [13]				
PTB	8,1	14,7 [5]	22,2	22,5 [9]	15,5	18,2 [8]	9,9	11,3 [5]	8,7**	11,8 [7]
UDN	16,7	20,6 [7]	13,7	15 [6]	7,1	9,1 [4]	7,8	9,1 [4]	30,1***	32,2 [19]
PCB	13	11,8 [4]	-	-	-	-	-	-	-	-
PDC	2,7	2,9 [1]	-	-	2,1	2,3 [1]	7	9,1 [4]	***	***
PR	-	-	-	-	*	*	1,7	2,3 [1]	2,1	3,4 [2]
PRP	1,2	2,9 [1]	-	-	-	-			1,4	1,7 [1]
PRT	-	-	-	-	-	-	**	**	***	***
PSB	-	-	-	-	3,5	4,5 [2]	25,7***	25 [11]	**	**
PST	-	-	-	-	-	-	1,4	2,3 [1]	2,1	3,4 [2]
PTN	-	-	11,9	12,5 [5]	13,1	11,4 [5]	***	***	24,2'	17 [10]
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>34 [100]</b>	<b>100</b>	<b>40 [100]</b>	<b>100</b>	<b>44 [100]</b>	<b>100</b>	<b>44 [100]</b>	<b>100</b>	<b>59 [100]</b>

Fonte: Dados Eleitorais TSE e TRE-SP

Nota Explicativa: em 1954, \*PSD concorreu em aliança com PR; em 1958, \*\*o PSP concorreu em aliança com o PSD e o PRT, \*\*\*o PSB concorreu em aliança com o PTN; Em 1962, #o PSP concorreu em aliança com o PSD, ##o PTB com o PSB, ###a UDN com o PDC e o PRT, +o PTN com o MTR.

A Tabela 2 apresenta os resultados eleitorais e a quantidade de cadeiras conquistadas pelos partidos na competição para a Câmara dos Deputados por São Paulo. Indubitavelmente, as quatro maiores forças partidárias na disputa

presidencial dominam também esse mercado eleitoral, mas com algumas variações que devem ser destacadas. O PSP é o partido que elegeu as maiores bancadas, tendo o PSD como seu aliado em 1958 e 1962. Juntos, controlaram mais de 1/3 das cadeiras, em 1958, e 1/3 delas, em 1962, quando outro 1/3 foi conquistado pela UDN. Sozinhos, o PSD, em 1945, e o PSP, em 1950, tiveram uma bancada eleita de mais de 1/3 do total das cadeiras da Câmara dos Deputados por São Paulo.

Um segundo grupo de partidos é composto pelo PTB e a UDN, num padrão que difere um pouco daquele afirmado pela literatura especializada. Embora o PTB nunca tenha chegado a controlar sequer 10 cadeiras, proporcionalmente, o partido obteve votações e quotas de representação que estão longe de ser desprezíveis. Por exemplo, em 1950, obteve 22,5% das cadeiras; em 1954, 18%; e em 1958 e 1962, algo em torno de 12%. A UDN, ao contrário, teve quase sempre poucos deputados, com proporções bem inferiores às do PTB, até 1962, quando selou uma aliança estrategicamente eficiente com o partido de Jânio Quadros e teve um salto surpreendente em sua votação, chegando a conquistar cerca de 32% das cadeiras. Num terceiro grupo, temos dois partidos com enorme crescimento em sua votação em pontos isolados – o PSB, em 1958, e o PTN, em 1962. Portanto, o padrão é de amplo predomínio do PSP e do PSD, com o PTB em uma situação intermediária.

**TABELA 3. Votação e Distribuição das Cadeiras Legislativas para Deputado Estadual no Estado de São Paulo 1947–1962**

Partidos	Eleições									
	1947		1950		1954		1958		1962	
	Votação %	Cadeiras % [N]								
PSP	14,3	12 [9]	30,5	25,3 [19]	25,8	22,7 [17]	19,7	17,6 [16]	20,6*	17,4 [20]
PSD	32,9	34,7 [26]	11	12 [9]	17,5	14,6 [11]	9	7,7 [7]		
PTB	21,4	18,7 [14]	19	16 [12]	13,4	10,7 [8]	5,3	6,6 [6]	10,1	10,4 [12]
UDN	8	12 [9]	12,5	13,3 [10]	9,6	9,3 [7]	10,2	9,9 [9]	9,2	9,6 [11]
PCB	19,1	14,6 [11]	-	-	-	-	-	-	-	-
PDC	1,4	2,7 [2]	8	6,7 [5]	4,4	5,4 [4]	12,9	12,1 [11]	12,2	10,4 [12]
PR	2,1	4 [3]	2	4 [3]	8	9,3 [7]	7	7,7 [7]	10,9	11,3 [13]
PRP	0,8	1,3 [1]	1	2,7 [2]	2	4 [3]	4,5	5,5 [5]	5	6,1 [7]
PL	-	-	1	1,3 [1]	1	1,3 [1]	1,4	2,2 [2]	-	-
PRT	-	-	1	2,7 [2]	2,6	4 [3]	4,4	6,6 [6]	6	7,8 [9]
PSB	-	-	3	2,7 [2]	5	5,4 [4]	6	6,6 [6]	1,8	1,7 [2]
PST	-	-	0,5	1,3 [1]	2,7	4 [3]	5	6,6 [6]	7,2	8,7 [10]
PTN**	-	-	10,5	12 [9]	8	9,3 [7]	14,6	10,9 [10]	17	16,6 [19]
Total	100	100 [75]	100	100 [75]	100	100 [75]	100	100 [91]	100	100 [115]

Fonte: Dados Eleitorais TSE e TRE-SP.

Nota Explicativa: \* em 1962, PSP E PSD concorreram em aliança; \*\* Em 1962, PTN concorreu em aliança com o MTR.

No caso da competição para deputado estadual, conforme a Tabela 3, observa-se, igualmente, o predomínio do PSP, que se estabeleceu a partir da eleição de 1950, quando saiu do terceiro lugar, que havia conquistado em 1947, para o primeiro lugar na votação e na composição de sua bancada na Assembleia Legislativa. Essa posição foi mantida até o final do período, em 1962. De 1947 para 1950 o PSD perdeu muitos votos e cadeiras, chegando a ser ultrapassado pelo PTB; recuperou-se em 1954, mas perdeu sua posição novamente em 1958, agora para o PDC. Em 1962, PSD e PSP se coligaram e, juntos, conquistaram a maioria das cadeiras de deputado estadual. Os dois partidos já haviam se coligado em 1958 na disputa para deputado federal, mas concorrerem como aliados apenas na última eleição dessa sequência histórica. Então, mais uma vez, houve o predomínio do PSP, com um desempenho menos expressivo do PSD. Outro partido que se destacou de 1954 em diante foi o PTN, que chegou a conquistar quase 17 cadeiras em 1962.

Já a dinâmica relativa entre PTB e UDN se inverteu, comparando-a com a observada nas eleições para a Câmara dos Deputados – o PTB se manteve à frente o tempo todo, exceto em 1958, quando obteve sua pior votação. Assim, o PTB emergiu como a terceira força nesse nível de competição, ultrapassando 10% do total de cadeiras conquistadas em quase todas as eleições, chegando a quase 20% delas em 1947. Portanto, se, por um lado, o PTB não chegou a possuir uma bancada tão elevada, por outro, quase sempre ele deteve um número considerável de deputados estaduais. Isso significa que não há evidências de que o PTB estivesse em vias de desaparecimento ou que fosse eleitoralmente inexpressivo nessa esfera de competição.

**TABELA 4. Votação e Distribuição das Cadeiras Legislativas para a Câmara Municipal de São Paulo 1947-1963**

Partido	Eleições									
	1947		1951		1955		1959		1963	
	Votação %	Cadeiras %[N]								
PSP	41,9	37,8 [17]	41,1	29 [13]	28,4	20,1 [9]	14,3	11 [5]	14,7	13,5 [6]
PSD	9,2	11 [5]	4	6,6 [3]	13,3	11 [5]	7	9 [4]	6,2	6,6 [3]
PTB	9	9 [4]	13,4	13,3 [6]	4,5	6,6 [3]	8	9 [4]	5	6,6 [3]
UDN	19	15,5 [7]	13,7	11 [5]	8,5	6,6 [3]	11,9	9 [4]	17,9	11 [5]
PDC	6,7	9 [4]	11,4	11 [5]	11,8	11 [5]	13,7	11 [5]	9,8	9 [4]
PL	-	-	-	-	2,4	4,5 [2]	4,4	6,6 [3]	-	-
PR	6,3	6,6 [3]	4,1	6,6 [3]	7,8	9 [4]	6,2	6,6 [3]	7	6,6 [3]
PRP	-	-	2,1	4,5 [2]	2,4	4,5 [2]	4,3	6,6 [3]	3,4	4,5 [2]
PRT	-	-	1,8	4,5 [2]	2,3	4,5 [2]	6	6,6 [3]	5,3	6,6 [3]
PSB	4,7	4,5 [2]	3	4,5 [2]	4,4	6,6 [3]	3,6	4,5 [2]	7,8	11 [5]
PST	-	-	2,6	4,5 [2]	5	6,6 [3]	11	11 [5]	8,3	9 [4]
PTN	3,2	6,6 [3]	2,8	4,5 [2]	9,2	9 [4]	9,6	9 [4]	5,1	6,6 [3]
MTR	-	-	-	-	-	-	-	-	9,5	9 [4]

Fonte: Dados Eleitorais TSE e TRE-SP

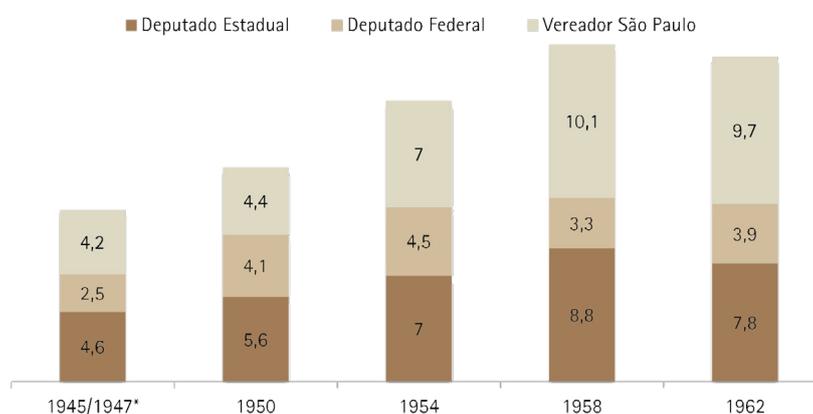
Vejamos agora os resultados eleitorais e as bancadas conquistadas pelos partidos na disputa para vereador na capital paulista. Os dados da Tabela 4 trazem essas informações. Mesmo nesse nível da disputa temos que relativizar as afirmações da literatura especializada sobre a inexpressividade do PTB. É verdade que seu desempenho ficou aquém do que apresentou nas eleições para deputado federal e que obteve na formação da sua bancada nacional na Câmara dos Deputados – o maior número de cadeiras na Câmara Municipal que os petebistas alcançaram foi 6, em 1951; o menor foi 3, em 1963. Porém, essa quantidade de vereadores não está muito distante das quantidades alcançadas pelas demais legendas, inclusive PSD e UDN. Ocorre que a distribuição das cadeiras em todas as legislaturas está bastante dispersa entre todos os partidos, com a destacada exceção do PSP. O partido de Adhemar de Barros conseguiu uma quantidade bastante maior de vagas do que a alcançada pelos demais nas eleições de 1947 a 1955. No entanto, nas disputas de 1959 e 1963, o PSP conquistou um montante de cadeiras equivalente às quantidades obtidas pelo PSD, PTB e UDN. Pode-se dizer que o PSP conseguiu o dobro das vagas conquistadas pelo PSD e PTB, respectivamente. Mas temos que considerar que isso significou ter 6 vereadores contra 3 daqueles partidos, o que não é uma diferença absoluta tão elevada naquele contexto. E, ainda, o PSP declinou a cada eleição, saindo de um limite máximo de cerca de 38% para chegar ao limite mínimo de 13,5% das cadeiras. Ademais, a UDN e o PSB obtiveram cinco vagas, quase o mesmo número do PSP. O PDC, o PST e o MTR conquistaram 4 cadeiras cada um.

Com efeito, as eleições para vereador sempre foram bastante fragmentadas, tendo o PSP como o partido claramente predominante no início. Porém, a partir de 1955, essa fragmentação se generalizou e a distribuição das cadeiras ficou bastante equivalente entre as legendas, de modo que o domínio do PSP começou a ficar ameaçado. Nessa situação, fica bastante difícil afirmar que o PTB sofria um acentuado declínio que quase o levou à extinção; e o mesmo se aplica ao PSD e à UDN.

A observação das séries históricas das eleições para os cargos proporcionais em São Paulo permitem perceber também que o sistema eleitoral distorcia muito pouco a representação – ou seja, a relação entre a proporção de votos e a proporção de cadeiras alocadas aos partidos. Comparando-se as porcentagens de votos e cadeiras distribuídos entre os partidos em cada eleição, podemos notar diferenças geralmente bastante reduzidas. Isso quer dizer que havia uma elevada proporcionalidade na representação legislativa em todos os níveis de disputa. Ademais, podemos perceber que o sistema partidário apresentava um padrão de configuração em que havia o domínio de quatro principais legendas – o PTB, o PSD, a UDN e o PSP. Os três primeiros também despontavam como os mais importantes no plano nacional; mas, no plano estadual e municipal, o partido amplamente predominante era o PSP. Mas esse quadro

era complexo, variando em função do nível da disputa. E o mais importante, não havia um declínio acentuado do PTB, conforme defendido pela literatura especializada. Apesar do partido não ter tido o mesmo desempenho observado no plano nacional, não se pode dizer que ele era inexpressivo no estado e no município, principalmente em termos comparativos com os demais, à exceção do PSP. Também não é possível afirmar que os desempenhos do PSD e da UDN eram precários, pois há variações importantes entre as eleições e, de maneira genérica, ambos tinham representação também equivalente aos demais, exce-tuando-se, mais uma vez, o PSP.

**GRÁFICO 4. Número Efetivo de Partidos Parlamentares na Câmara dos Deputados, na Assembleia Legislativa e na Câmara de Vereadores de São Paulo 1945–1962**



Fonte: Dados Eleitorais TSE e TRE-SP, com o índice calculado pelo autor.

Nota Explicativa: A primeira eleição para deputado federal foi em 1945, para deputado estadual e vereador foi em 1947; para vereador, as eleições seguintes foram em 1951, 1955, 1959 e 1963; para deputado federal e estadual, as eleições seguintes foram em 1950, 1954, 1958 e 1962; as datas indica-das abaixo das colunas representam uma aproximação dos três calendários eleitorais.

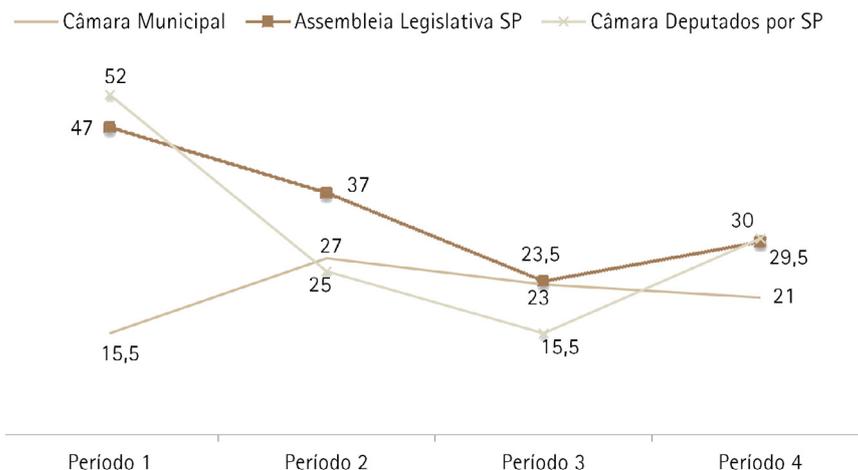
Na verdade, o que havia era um quadro de elevada competição, com frag-mentação partidária acentuada em algumas disputas. Podemos conferir isso no Gráfico 4, que traz a série histórica do número efetivo de partidos nas três dis-putas legislativas ocorridas no estado<sup>11</sup>. Enquanto a competição para deputado federal permanecia com um número de partidos eleitorais efetivos em torno de 4, a partir de 1950, as eleições para deputado estadual e, principalmente, para vereador apresentavam fragmentação cada vez mais elevada. Em 1958, o nú-mero efetivo de partidos eleitorais na competição para deputado estadual ficou em torno de 9, reduzindo-se para 8 em 1962 – um número ainda elevado se comparado com os 4 da disputa para deputado federal. Na competição para a Câmara Municipal, esse número ficou em torno de 10 partidos efetivos nessas

11 Esse índice estabelece, de maneira fracionada, quantos partidos têm peso real na disputa eleitoral. O índice foi criado por Laakso e Taagepera (1979) e tem a seguinte fórmula:  $NEP = 1 / \sum V_i^2$ , em que  $V_i$  = percentagem de votos de cada partido.

duas eleições, mostrando um quadro de grande dispersão dos votos e, conseqüentemente, das cadeiras legislativas. Ou seja, os sistemas partidários eram bastante competitivos e essa competição se acirrava mais à medida que o nível de disputa se tornava mais local – do nacional para o estadual e do estadual para o municipal.

Essa situação de intensa competição se refletia na constante oscilação dos

### GRÁFICO 5. Evolução da Volatilidade Eleitoral nas Eleições Legislativas por São Paulo 1947-1963



Fonte: Dados Eleitorais TSE e TRE-SP, com índice calculado pelo autor.

Nota Explicativa: os períodos 1, 2, 3 e 4 correspondem, respectivamente, aos seguintes pares de eleição: de 1947-51, 1951-55, 1955-59 e 1959-63 para a Câmara Municipal; de 1947-50, 1950-54, 1954-58 e 1958-62 para a Assembleia Legislativa do estado; de 1945-1950, 1950-54, 1954-58 e 1958-62 para a Câmara dos Deputados por São Paulo.

votos entre os partidos de uma eleição para a outra, como pode ser observado no Gráfico 5, onde aparecem os dados sobre a volatilidade eleitoral no período<sup>12</sup>. Como pode ser percebido, embora houvesse uma tendência de queda do índice ao longo do tempo, seus valores são bastante elevados e voltam a subir na última eleição. Essa alta oscilação dos votos entre os partidos reflete um mercado eleitoral bastante aberto e competitivo. Alianças, surgimento de novos partidos e diversos fatores conjunturais levavam os eleitores a mudar seu voto entre as eleições, alterando as proporções recebidas pelos partidos, conforme retratado pelo índice.

Realmente, conforme indicado pela literatura, o PTB enfrentava uma competição intensa com outros partidos trabalhistas por um lado, e, por outro, com as figuras populares de Adhemar de Barros e Jânio Quadros, que também disputavam votos com o PSD e, em alguns casos, com a UDN. O PSD procurou resolver isso fazendo aliança com o PSP em algumas disputas, menos na esfera municipal; a UDN se aliou a Jânio Quadros já no final do período. Então,

<sup>12</sup> Esse índice estabelece, de maneira fracionada, quantos partidos têm peso real na disputa eleitoral. O índice foi criado por Laakso e Taagepera (1979) e tem a seguinte fórmula:  $NEP = 1 / \sum Vi^2$ , em que  $Vi$  = percentagem de votos de cada partido.

as elites políticas procuravam coordenar seus esforços para ganhar vantagens comparativas na competição por cadeiras legislativas, mas, ainda assim, a disputa estava fragmentada e era intensa.

### Análise da composição e da produção da 4ª Legislatura da Câmara Municipal

A Câmara Municipal de São Paulo sempre foi muito atuante. As opiniões e ações dos seus parlamentares tinham repercussão na vida cotidiana, principalmente na relação com a Prefeitura. Em momentos decisivos da política local a atuação dos vereadores se fez presente, inclusive nos assuntos nacionais, quando os parlamentares se posicionaram em momentos de crise. Além disso, do ponto de vista do processo legislativo, os vereadores procuravam garantir a autonomia do município, aproveitando-se da flexibilidade que a Constituição Estadual de 1947 possibilitava no que se refere à produção de legislação em âmbito local.

Nossa análise se concentra agora justamente na produção da Câmara Municipal em sua 4ª Legislatura, que abarca o período de 1960 a 1963. Essa legislatura era composta por doze partidos, cujas bancadas estavam proporcionalmente divididas conforme disposto no Gráfico 6. Como pode ser percebido, a fragmentação parlamentar era elevada, o que obrigava o PSP a negociar ainda mais os projetos de seu interesse. Isso porque o PSP perdeu muitas cadeiras em comparação com as eleições anteriores – ele ainda era o maior partido da Casa, mas era seguido de perto pela UDN e pelo PSB e, em seguida, pelo PST,

#### QUADRO 3. Categorias para Classificação da Produção Legislativa

TEMÁTICA	DESCRIÇÃO
Trabalho	Projetos de lei que priorizam direitos trabalhistas para algumas categorias.
Saúde	Projetos de lei centrados em questões relacionadas à área hospitalar ou de melhoria das condições de higiene de um bairro, rua, etc.
Infraestrutura	Projetos de lei que autorizam a construção de obras, pavimentação de ruas, desobstrução do trânsito, etc.
Política	Projetos de lei que versem sobre problemas de ordem nacional, estadual ou municipal. E também a discussão sobre os vetos, totais ou parciais, do Prefeito a alguma lei.
Homenagem	Projetos de lei que rendam honrarias para alguma figura pública, autoridade, entidade social, empresa, etc.
Finanças	Projetos de lei que incluem discussões sobre orçamento municipal, doações do Executivo para entidades, recebimentos de verba de qualquer origem, etc.
Fiscalização	Projetos de lei que priorizem a observância de licitações, da manutenção de propriedade pública, da manutenção de vias públicas, reclamações de moradores, etc.

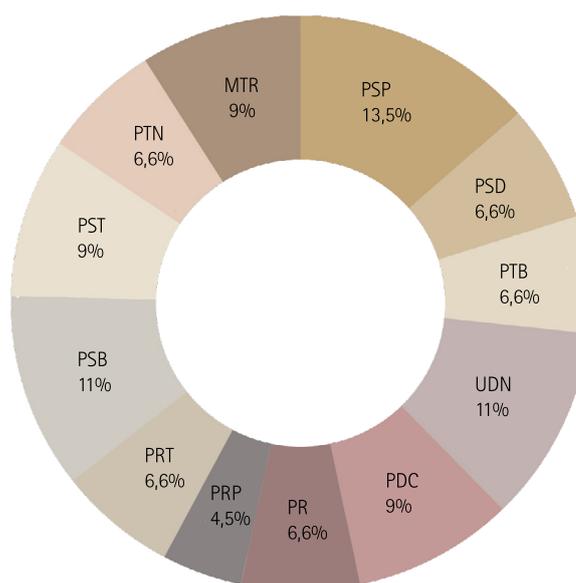
pelo PDC e pelo MTR. Os demais partidos também tinham que ser incluídos nas negociações, pois, em conjunto, detinham um número pronunciado de cadeiras e, conseqüentemente, de votos.

### Composição das bancadas partidárias na 4ª Legislatura da Câmara Municipal de São Paulo

Para analisar a produção legislativa desse período, utilizamos os Anais transcritos no Diário Oficial do município, que contêm os debates travados naquela Casa Legislativa. Tomamos como principal referência as falas do Presidente da Câmara, pois este tinha o controle da agenda do que era debatido em cada sessão, além da prerrogativa de iniciar e encerrar os trabalhos da Casa, concedendo a palavra final sobre cada projeto discutido pelos vereadores. Essa estratégia metodológica permite o acesso mais direto ao andamento dos projetos. Com base nesse critério, elaboramos uma lista de categorias temáticas que nos permitem classificar as propostas. Essas categorias estão especificadas no Quadro 3. Ao todo, são sete áreas temáticas que sintetizam as mais recorrentes características das leis propostas pelo Executivo e pelo Legislativo durante a coleta dos dados: Trabalho, Saúde, Infraestrutura, Política, Homenagens, Finanças e Fiscalização

Sobre as proposições lançadas pelos vereadores, o que foi colocado em pauta na Câmara consistia basicamente em (a) projetos de lei, (b) projetos de resolução, (c) moções, (d) requerimentos para despacho, (e) requerimentos de

### GRÁFICO 6. Composição das Bancadas Partidárias na 4ª Legislatura da Câmara Municipal de São Paulo



Fonte: Dados Eleitorais TSE e TRE-SP

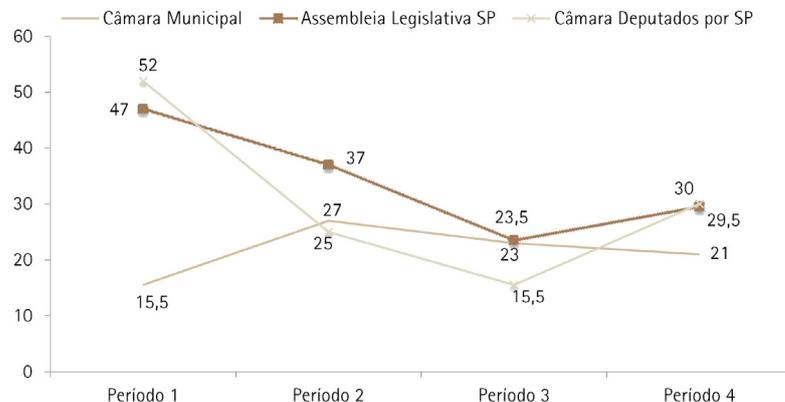
licença e (f) requerimentos de audiência no Plenário. Essas proposições foram discutidas em (1) Sessões Extraordinárias, (2) Sessões Ordinárias e (3) Sessões Especiais. Delimitamos nossa análise às Sessões Extraordinárias, pois nelas os debates sobre as leis do município eram mais prolongados. As Sessões Ordinárias e as Sessões Especiais eram mais voltadas para discursos livres dos vereadores e homenagens aos convidados da Câmara. Também excluimos da análise as moções e os requerimentos, devido ao seu caráter puramente administrativo – tratavam-se de medidas que visavam a expor contrariedade com algum fato cotidiano, no caso das moções, ou, no caso dos requerimentos, a gerar adiamento/alteração no andamento dos trabalhos da Casa.

### Análise Classificatória da Produção Legislativa

Em desenhos constitucionais onde o Executivo tem o direito de apresentar propostas de legislação, um dos aspectos mais importantes na análise da produção legislativa é a identificação de qual ator é mais proativo na proposição de projetos. A iniciativa de legislação é um indicador não apenas do protagonismo do ator político, mas também do poder de agenda e de seu uso, assim como das negociações entre Executivo e Legislativo e da formação de coalizões coesas ou indisciplinadas. No Gráfico 7 temos o histórico anual das iniciativas durante a legislatura.

Conforme mostram os dados, o Executivo teve destacada dominância diante da Câmara Municipal. Isso mostra o poder de agenda que tinha o chefe do Executivo, na medida em que os novos parlamentares, que ainda estavam se acostumando com a rotina legislativa, dificilmente votavam contra o Executivo. Mas esse processo foi se invertendo rapidamente – já no ano seguinte, somente

**GRÁFICO 7. Iniciativa na Apresentação de Projetos na 4ª Legislatura da Câmara Municipal de São Paulo**



Fonte: Diário Oficial da cidade de São Paulo.

48% das propostas de lei foram provenientes do Executivo, com redução maior desse percentual nos anos subsequentes. Essa inversão pode indicar a recuperação da autonomia do Legislativo diante do Executivo, mas pode também ser indicativa da consolidação de uma coalizão coesa no Legislativo em apoio ao Executivo, na forma de um governo majoritário que controlava, simultaneamente, a prefeitura e a maior parte das cadeiras legislativas. Nossos dados não permitem nenhuma conclusão sobre isso, mas suspeitamos que a última hipótese é a mais plausível.

Nesse contexto, que tipos de projetos foram apresentados seja pelo Executivo ou pelo Legislativo? Classificando os projetos de acordo com os temas que estabelecemos, os três mais recorrentes foram, respectivamente: Infraestrutura, Homenagens e Finanças. Daqueles que foram colocados em debate no plenário, os que envolveram mais discussões foram, por ordem crescente: Finanças, Infraestrutura e Homenagens. Mas houve uma quantidade considerável de projetos apresentados para as áreas de Saúde, Trabalho e Fiscalização, como mostram os dados da Tabela 5. Ao todo, foram apresentados 1.215 projetos, mostrando uma considerável produção legislativa. Cerca de 17% deles foram submetidos ao debate em plenário.

Devemos destacar, ainda, que a análise qualitativa dos documentos mostrou que, sem dúvida, a questão trabalhista é a que despertou mais debates acalorados. No caso dos temas financeiros, todos os anos havia polêmica a respeito do orçamento municipal, mas essa era uma discussão mais técnica sobre a previsão de receitas e despesas. As rejeições ou arquivamentos de projetos de

**TABELA 5. Projetos de Lei Apresentados na 4ª Legislatura da Câmara Municipal de São Paulo**

Temática	Com Debate		Sem Debate	
	(Nº)	(%)	(Nº)	(%)
Homenagem	19	9,3	234	23,1
Infraestrutura	57	28	587	58,1
Finanças	64	31,3	100	10
Política	12	6	8	0,8
Saúde	2	1	23	2,2
Trabalho	27	13,2	4	0,4
Fiscalização	23	11,2	55	5,4
Total	204	100	1011	100

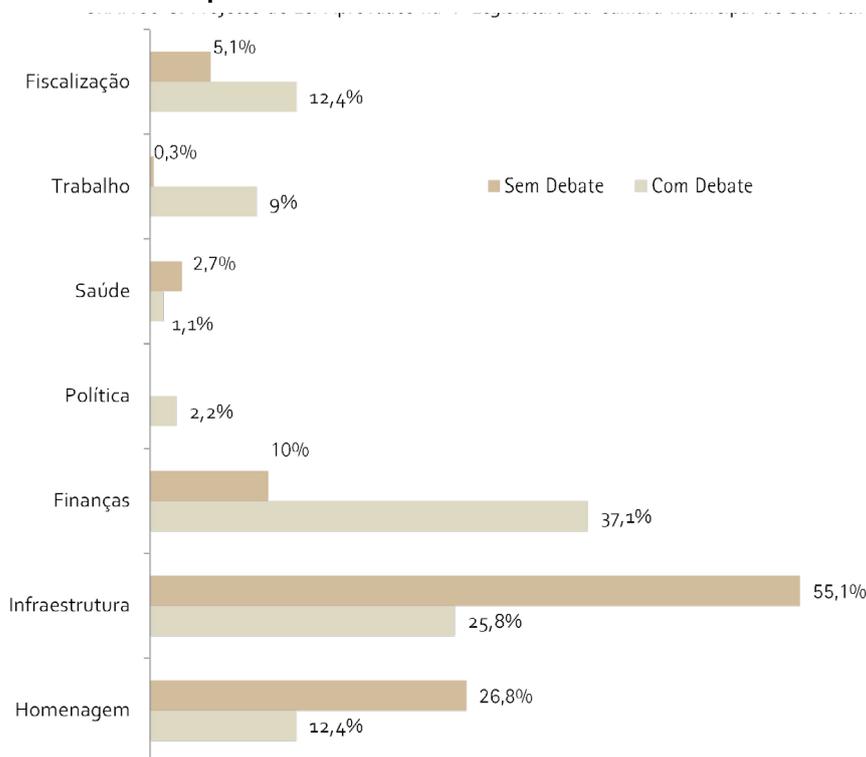
Fonte: Diário Oficial da cidade de São Paulo, dados processados pelo autor.

lei eram quase inexistentes em 1960, de modo que a prática mais comum era algum parlamentar requerer adiamento do projeto de lei para uma nova sessão.

No Gráfico 8 temos a distribuição proporcional dos projetos que foram efetivamente aprovados pela Câmara Municipal, de acordo com as categorias classificatórias. Como se pode ver, os projetos mais aprovados foram sobre Infraestrutura, Finanças e Homenagens. Quando controlamos os dados pela discriminação de ter ou não envolvido debate, percebemos que os temas com maior aprovação e que envolveram discussões foram: Finanças, Infraestrutura e Fiscalização. Já dentre aqueles que não envolveram debates, os mais aprovados foram: Infraestrutura, Homenagens e Finanças. Portanto, com ou sem debates, os projetos mais apresentados e aprovados no período versavam sobre quatro temas recorrentes: Finanças, Infraestrutura, Homenagens e Fiscalização.

Essas informações mostram que a 4ª Legislatura não cuidava apenas de propor nomes de ruas, praças, avenidas ou de dar títulos de cidadania municipal, como é de praxe na maioria das Câmaras de Vereadores dos municípios brasileiros até hoje. O Legislativo daquele mandato propunha, discutia, rejeitava ou aprovava projetos que lidavam com questões básicas da cidade, como as finanças relativas ao orçamento público, o que era seu dever constitucional, mas também infraestrutura e fiscalização; sem mencionar que houve diversos proje-

#### **GRÁFICO 8. Iniciativa na Apresentação de Projetos na 4ª Legislatura da Câmara Municipal de São Paulo**



Fonte: Diário Oficial da cidade de São Paulo, dados processados pelo autor.

tos voltados para outras áreas igualmente importantes. No anexo, apresentamos as tabelas 6, 7, 8 e 9, contendo os projetos apresentados de forma desagregada, por ano de legislatura.

## Conclusão

Nossa análise do subsistema partidário de São Paulo explorou dados referentes aos três níveis de competição – nacional, estadual e municipal – e às duas modalidades de disputa – proporcional e majoritária. A quantidade de dados, sua abrangência e profundidade possibilitou colocar sob o teste empírico a tese clássica sobre a especificidade do sistema partidário na cidade de São Paulo em relação ao sistema partidário nacional. Conforme a literatura, o PTB nunca conseguiu ser um partido expressivo no estado e na capital paulista; o PSD e a UDN, embora não tenham chegado a quase desaparecer, como se suspeitou que pudesse ocorrer com os petebistas, tampouco foram relevantes. Várias razões para essa particularidade foram apresentadas, dentre elas, as mais importantes foram a intensa disputa pelos votos trabalhistas por um lado, e pelos votos populares, por outro. O PTB, ainda, teve contra si o peso da direção nacional, que sempre atuou para impedir que o partido se fortalecesse em São Paulo e, assim, tomasse o controle nacional da sigla

Os dados que analisamos mostraram um cenário bem mais complexo e que exigem uma revisão no argumento principal da tese sobre a especificidade do sistema partidário no estado e no município. É verdade que, de modo geral, o PSP foi o partido predominante em todos os níveis e modalidades de disputa; mas, em alguns casos, como na disputa para o Legislativo municipal, o partido apresentou um histórico de perda de votos persistente ao longo do tempo. Por outro lado, a UDN aumentou substantivamente sua votação nas eleições de 1962. O PTB, por sua vez, realmente não replicou o mesmo desempenho observado no plano nacional; contudo, em todos os níveis de disputa em São Paulo, sempre foi um partido eleitoralmente relevante em termos relativos. O PSD também foi um partido relevante, inclusive porque se aproximou do PSP e se aliou com ele em algumas eleições. Portanto, o PTB, o PSD e a UDN foram partidos relativamente expressivos no contexto de São Paulo, no estado e no município, apesar da incontestável predominância do PSP.

Mostramos também que a intensa disputa pelo eleitorado trabalhista e popular, como alegado pela literatura, parece fazer sentido. Para isso, recorreremos a dois índices que mostraram que o sistema partidário nas disputas nacionais, estaduais e municipais para os cargos proporcionais era bastante fragmentado e volátil. Esses índices mostraram igualmente que as disputas para os executivos estaduais e, principalmente, municipais eram fragmentadas. De fato, havia ali um elevado grau de competição e de dispersão dos votos. Mas esse ambiente altamente concorrencial não levou o PTB, o PSD e a UDN a desempe-

nhos desprezíveis; ao contrário, tais partidos contribuíram sobremaneira para o compartilhamento de votos, o que reduziu seu peso em comparação com o nível nacional, mas ainda assim lhes garantiu relevância, cujo grau variou de acordo com o nível e a modalidade da disputa.

Na análise da produção da 4ª Legislatura, mostramos que os vereadores paulistanos mantiveram uma predominância legislativa que vinha desde a 1ª Legislatura, quando da abertura política em 1945. Os parlamentares daquele período tiveram que lidar com muito “entulho autoritário” derivado da Constituição de 1937, o que fez que a produção legislativa fosse mais intensa, com a finalidade de resolver os problemas mais urgentes da cidade (GIANNINI, 2012). Ademais, até 1953, os prefeitos não eram eleitos, o que contribuía para, em alguns casos, aumentar a tensão com o Legislativo e incentivá-lo a ser mais proativo. Depois disso, até o governo de Adhemar de Barros, em 1957, nenhum prefeito eleito havia cumprido todo o seu mandato, dando uma instabilidade ao Executivo e abrindo espaço para o protagonismo legislativo da Câmara de Vereadores. A partir do governo de Adhemar e, em seguida, de Prestes Maia, o Legislativo torna-se ainda mais fragmentado, o que fez com que a estratégia de conflito com os parlamentares fosse a pior decisão possível nessa conjuntura para o Executivo. Assim, mesmo com o crescimento da UDN na 4ª Legislatura, partido do prefeito Prestes Maia, a estratégia mais indicada foi a cooperação. O resultado disso foi a elevada taxa de iniciativa de legislação por parte dos vereadores.

Desse modo, naquele período que precedeu o golpe de Estado, o entendimento dos políticos paulistanos foi de que o clima político nacional conflituoso não podia ser levado para a esfera municipal nos mesmos termos. Por sua vez, o Executivo precisava ouvir as considerações e ponderações da oposição para lograr êxito na sua agenda de governo. Assim, em um momento de instabilidade política, o Legislativo paulistano deu mostras de que soluções e acordos podem ser construídos por meio da cooperação entre os poderes representativos. Mesmo com um sistema partidário fragmentado e altamente competitivo, o PSP, PTB, PSD, UDN e demais legendas foram importantes para construir o processo legislativo e governamental na cidade de São Paulo naquele período de crise institucional do país.

## Anexos

Relação dos Nomes dos Partidos Citados

PST – Partido Social Trabalhista

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PSD – Partido Social Democrático

UDN – União Democrática Nacional

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSP – Partido Social Progressista

PTN – Partido Trabalhista Nacional

PRP – Partido de Representação Popular

PRT – Partido Rural Trabalhista

PDC – Partido Democrata Cristão

PL – Partido Libertador

PR – Partido da República

MTR – Movimento Trabalhista Renovador

**TABELA 6. Classificação dos Projetos de Lei Apresentados na Câmara de Vereadores de São Paulo em 1960**

Temática	Com Debate				Sem Debate			
	Aprova do	Rejeita do	Adia do	Manti do Veto	Aprova do	Rejeita do	Adia do	Manti do Veto
Homenagem (%)	9	-	-	-	9	-	-	-
Infraestrutura (%)	9	100	33	-	70	100	100	-
Finanças (%)	64	-	17	-	15	-	-	-
Política (%)	-	-	6	100	1	-	-	100
Saúde (%)	-	-	-	-	5	-	-	-
Trabalho (%)	18	-	44	-	-	-	-	-
Fiscalização (%)	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>N</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>18</b>	<b>4</b>	<b>66</b>	<b>8</b>	<b>2</b>	<b>6</b>

Fonte: Diário Oficial da cidade de São Paulo

**TABELA 8. Classificação dos Projetos de Lei Apresentados na Câmara de Vereadores de São Paulo em 1962**

Temática	Com Debate					Sem Debate				
	Aprovado	Rejeitado	Adiado	Veto Mantido	Veto Rejeitado	Aprovado	Rejeitado	Adiado	Veto Mantido	Veto Rejeitado
Homenagem (%)	8	-	7	-	25	26	14	8	100	50
Infraestrutura (%)	41	80	44	-	-	56	72	72	-	50
Finanças (%)	30	10	26	100	25	10	8	14	-	-
Política (%)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Saúde (%)	-	-	-	-	-	0,4	0,5	-	-	-
Trabalho (%)	8	-	4	-	50	0,6	0,5	-	-	-
Fiscalização (%)	13	10	19	-	-	7	5	6	-	-
<b>N</b>	<b>37</b>	<b>10</b>	<b>27</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>322</b>	<b>117</b>	<b>64</b>	<b>1</b>	<b>2</b>

Fonte: Diário Oficial da cidade de São Paulo

**TABELA 7. Classificação dos Projetos de Lei Apresentados na Câmara de Vereadores de São Paulo em 1961**

Temática	Com Debate				Sem Debate			
	Aprovado	Rejeitado	Adiado	Mantido Veto	Aprovado	Rejeitado	Adiado	Mantido Veto
Homenagem (%)	16	20	9	-	30	22	12	-
Infraestrutura (%)	19	30	12	-	52	44	46	-
Finanças (%)	39	40	36	-	9	17	18	-
Política (%)	3	-	12	100	-	-	12	-
Saúde (%)	3	10	-	-	6	6	-	-
Trabalho (%)	10	-	22	-	-	-	6	-
Fiscalização (%)	10	-	9	-	3	11	6	-
<b>N</b>	<b>31</b>	<b>10</b>	<b>33</b>	<b>1</b>	<b>291</b>	<b>18</b>	<b>17</b>	<b>0</b>

Fonte: Diário Oficial da cidade de São Paulo

**TABELA 9. Classificação dos Projetos de Lei Apresentados na Câmara de Vereadores de São Paulo em 1963 (%)**

Temática	Com Debate				Sem Debate			
	Aprovado	Rejeitado	Adiado	Mantido Veto	Aprovado	Rejeitado	Adiado	Mantido Veto
Homenagem (%)	20	-	-	100	32	-	-	-
Infraestrutura (%)	10	-	-	-	51	89	33	-
Finanças (%)	30	-	67	-	9	-	-	-
Política (%)	10	-	-	-	-	-	-	-
Saúde (%)	-	-	-	-	-	-	-	-
Trabalho (%)	-	-	33	-	-	-	-	-
Fiscalização (%)	30	100	-	-	8	11	67	-
<b>N</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>85</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>0</b>

Fonte: Diário Oficial da cidade de São Paulo

## Referências

- BENEVIDES, M. V. (1976). O Governo Kubitschek: Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- \_\_\_\_\_. O PTB e o Trabalhismo: Partido e Sindicato em São Paulo (1945-1964). São Paulo: Editora Brasiliense, 1990(a)
- \_\_\_\_\_. O Velho PTB Paulista: Partido, Sindicato e Governo em São Paulo (1945-1964), Lua Nova, 17/02, pp. 131-160, 1990(b)
- CAMPELLO, M. C. Estado e Partidos Políticos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 1976
- CARDOSO, F. H. Partidos e Deputados em São Paulo: O Voto e a Representação Política. In: LAMOUNIER, B. e CARDOSO, F. H. (Org.). Os Partidos e as Eleições no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 1975.
- DUVERGER, M. Les Partis Politiques. Paris: Armand Collin, 1951.
- FERREIRA, J. O Imaginário Trabalhista: Getulismo, PTB e cultura política popular (1945-1964). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- \_\_\_\_\_. O Nome e a Coisa: O Populismo na Política Brasileira. In: FERREIRA, Jorge (Org.). O Populismo e sua História: Debate e Crítica. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- FIGUEIREDO, A. Democracia ou Reformas? Alternativas Democráticas à Crise Política (1963-1964). São Paulo: Paz e Terra, 1993.
- GIANNINI, C. M. A Pioneira Legislatura da Câmara Municipal de São Paulo (1948-1951): Uma Análise Preliminar da sua Produção Legislativa. In: MANECHINI, L. C. (Org.). São Paulo na Tribuna: Primeira Legislatura (1948-1951). São Paulo: Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo, 2012.
- JAGUARIBE, H. As Eleições de 1962, Revista Tempo Brasileiro. Rio de Janeiro, n. 2, pp. 20-40, 1962.
- LAAKSO, M; TAAGEPERA, R. Effective Number of Parties: A measure with application to West Europe, Com-

- parative Political Studies, v. 12, n.1, pp. 03-27, 1979.
- LAMOUNIER, B. Comportamento Eleitoral em São Paulo: Passado e Presente; In: LAMOUNIER, B. e CARDOSO, F. H. (Org.). Os Partidos e as Eleições no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 1975.
- LAMOUNIER, B. e MENEGUELLO, R. Partidos Políticos e Consolidação Democrática: O Caso Brasileiro. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- LAVAREDA, A. A Democracia nas Urnas: o processo partidário-eleitoral brasileiro 1945-1964. Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- LIMA Jr., O. B. Partidos Políticos Brasileiros: a Experiência Federal e Regional (1945-1962). Rio de Janeiro: Graal, 1983.
- \_\_\_\_\_. Realinhamento Político e Desestabilização do Sistema Partidário: Brasil (1945-1962). Revista Dados, v. 25, pp. 365-377, 1982.
- \_\_\_\_\_. O Sistema Partidário Brasileiro (1945-1962). In: FLEISCHER, D. (Org.). Os Partidos Políticos no Brasil, Vol. 2. Brasília: UnB, 1982.
- MAINWARING, S. Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil. Stanford: Stanford University Press, 1999.
- NICOLAU, J. História do Voto no Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 2002.
- PEDERSEN, M. The Dynamics of European Party System: Changing Patterns of Electoral Volatility. European Journal of Political Research, v. 07, pp. 1-26, 1979.
- PETERSON, P. Brazilian Political Parties: Formation, Organization and Leadership. PhD Thesis. University of Michigan, 1962.
- SAMPAIO, R. Adhemar de Barros e o PSP. São Paulo: Global, 1982.
- SANTOS, W. G. O Cálculo do Conflito: estabilidade e crise na política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.
- \_\_\_\_\_. Sessenta e Quatro: Anatomia da Crise. São Paulo: Vértice.
- SCHWARTZMAN, S.. Bases do Autoritarismo Brasileiro. Rio de Janeiro: Campus, 1982.
- \_\_\_\_\_. São Paulo e o Estado Nacional. São Paulo: Difel, 1975.
- \_\_\_\_\_. Veinte años de Democracia Representativa en Brasil (1945-1964), Revista Latinoamericana de Ciencia Política, v. 2, pp. 24-46, 1971.
- SIMÃO, A. O Voto Operário em São Paulo. Revista Brasileira de Estudos Políticos, v. 01, pp. 130-141, 1956.
- SOARES, G. A democracia Interrompida. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- \_\_\_\_\_. Sociedade e Política no Brasil. São Paulo: Difel, 1973.
- WEFFORT, F. Raízes Sociais do Populismo em São Paulo. Revista Civilização Brasileira, n. 02, pp. 39-61. 1965.

## CAPÍTULO 2

# Relações entre o poder executivo e o poder legislativo no município de São Paulo (4º Legislatura 1960–63)

Maria Fernanda Lombardi Fernandes<sup>1</sup>

1. Doutora em Ciência Política, departamento de Ciências Sociais, UNIFESP, São Paulo, Brasil.

## O estatuto do município na constituição de 1946

A Constituição de 1988 trouxe uma série de novidades. Talvez uma das mais significativas tenha sido a elevação do município a ente federativo, ao lado de estados e da União. Fruto da luta municipalista ao longo da constituinte, a autonomia assumia sua face mais notável na possibilidade de cada município poder estabelecer sua Lei Orgânica. A descentralização se operava agora no sentido de atribuir aos municípios competências e atribuições que anteriormente lhes eram vedadas. Mesmo em momentos de maior descentralização, como o iniciado a partir da constituição de 1946, os municípios não eram reconhecidos como entes federativos: possuíam autonomia, mas relativa. Na verdade, dependiam dos estados – e também da União –, que eram responsáveis pelo repasse de inúmeras verbas aos municípios<sup>2</sup>.

O fim do Estado Novo e o advento de um regime democrático no país trouxeram os ventos da descentralização ao país. Não se retornava ao modelo anterior a 30, sendo o Executivo federal ainda bastante forte, mas rompia-se com o modelo unitário que se impôs com o Estado Novo. Os municípios eram reconhecidos como divisões administrativas e ganhavam autonomia: o artigo 28 da constituição de 1946 estabelecia a eletividade dos prefeitos e vereadores, assegurava a administração própria que atendesse seu “peculiar interesse”, garantia a autonomia na organização dos serviços públicos e na arrecadação dos impostos que lhes eram atribuídos. O artigo 29 completava, listando o recolhimento de impostos específicos aos municípios (CONSTITUIÇÃO DE 1946; PREDIGER, 2003). No entanto, no mesmo artigo 28 há uma restrição à autonomia, já que prefeitos de capitais e estâncias hidrominerais poderiam ser indicados. Essa não é uma restrição qualquer, mas fundamental, pois colocava a escolha do Executivo municipal nas mãos do governador. Tal foi o caso da cidade de São Paulo, que teve seus primeiros prefeitos no período democrático indicados pelo governo estadual: de 11 de novembro de 1945, com a indicação de Abraão Ribeiro, até 07 de abril de 1953, último dia do mandato de Armando de Arruda Pereira, foram 7 os prefeitos (ou vices, ou secretários que assumiam interinamente) que a cidade teve, nenhum eleito por seus cidadãos<sup>3</sup>. A propalada autonomia da carta de 46 não encontrava eco na realidade dos executivos paulistanos, submetidos às injunções políticas do estado de São Paulo. A partir de 1953, entretanto, os prefeitos passaram a ser eleitos diretamente. O primeiro deles foi Jânio Quadros, que se projetaria de maneira meteórica na política nacional a partir da sua base paulistana.

<sup>2</sup> Apesar da autonomia estabelecida pela Carta de 1988, muitos municípios não conseguem arrecadar o suficiente com os tributos que lhes são atribuídos e são profundamente dependentes dos repasses da União (principalmente) e dos estados.

<sup>3</sup> Informações colhidas em <http://acervo.estadao.com.br/noticias/acervo,saiba-quem-foi-prefeito-de-sao-paulo-haddad-e-o-70,7253,0.htm>.

<sup>4</sup> Principalmente por meio das associações de bairros, que proliferaram na cidade e levavam as demandas diretamente à Câmara. Jânio Quadros foi um dos vereadores que mais se aproximou dessas associações, responsáveis, em parte, pela sua projeção política.

Se os prefeitos não foram escolhidos diretamente pela população desde a implantação da carta de 1946, as Câmaras Municipais o foram, desde o início e, em novembro de 1947 a cidade elegia os 45 vereadores que formariam a 1ª Legislatura da Câmara no período pós-Estado Novo. De certa maneira, os vereadores se tornavam os interlocutores centrais da população de São Paulo<sup>4</sup>, na ausência de um executivo eleito, que muitas vezes era visto como representante ou extensão do poder do governador que o nomeava (LONGHI, 2012; PRESTES FILHO, 2012). Pode-se imaginar que não foram poucos os atritos envolvendo os prefeitos nomeados e os vereadores nas primeiras legislaturas.

Em 1959 foi eleita a quarta Câmara Municipal desse novo período da república brasileira. Os vereadores eleitos tomaram posse em janeiro de 1960 e permaneceram até 1963, num dos períodos mais conturbados da história do

**Jânio Quadros na casa de Benedito Rocha, década de 60.**

Fonte: Acervo CMSP.



país, marcado por uma série de crises políticas que, em 1964, culminaram no golpe militar que mergulhou o país em vinte anos de regime autoritário.

Em termos políticos, o início do período foi marcado pela campanha presidencial que envolvia pelo menos dois “filhos” da Câmara Municipal de São Paulo – Jânio Quadros e Adhemar de Barros. A eleição de Jânio, em outubro de 1960, significava um rompimento no ciclo de governos getulistas e a ascensão de um político com características de outsider, mas enraizado em São Paulo, onde obteve uma votação expressiva – que só não foi maior por conta da presença de Adhemar na mesma eleição.

Adhemar era, em 1960, prefeito de São Paulo, numa gestão marcada pelo embate com a Câmara Municipal. Licenciou-se para concorrer à presidência, voltando ao cargo após a derrota. Foi substituído, em 1961, por Francisco Prestes Maia, que conseguiu estabelecer um relacionamento mais próximo à Câmara. Prestes Maia – que já havia sido prefeito nomeado durante o Estado Novo (entre 1938 e 1945), justamente pelo interventor Adhemar de Barros, – era um “tocador de obras”, mais do que adequado ao novo momento da cidade. Foi na sua gestão, entre 1961 e 1965, que São Paulo ganhou o contorno urbano conhecido até hoje, com as Marginais e as avenidas 23 de maio e Cruzeiro do Sul. Durante sua gestão a Câmara se mostrou bastante ativa na discussão das propostas de reforma urbana.

No âmbito do governo do estado de São Paulo, a maior parte da legislatura se deu sob o governo de Carvalho Pinto, do Partido Democrata Cristão. Adhemar de Barros voltaria ao governo do estado em 1963, último ano da legislatura.

O período da 4ª Legislatura aqui analisada, de 1960 a 1963, foi bastante turbulento em termos nacionais. Começa com a presidência JK, enfrenta a eleição de Jânio e sua renúncia, a implantação do parlamentarismo sob a presidência de João Goulart e, finalmente, a volta do presidencialismo em 1963. O ambiente de radicalização do país também era enfrentado na Câmara Municipal nos embates entre as forças políticas que se opunham também no nível federal, o que pode ser percebido pelos debates empreendidos pelos vereadores na Câmara.

O objetivo mais direto deste capítulo é analisar a relação entre o Executivo e o Legislativo no município de São Paulo justamente ao longo da 4ª Legislatura, aqui referida. Para tanto, foram analisados os Anais da Câmara Municipal, organizados e divididos entre sessões ordinárias, extraordinárias e especiais.

A 4ª Legislatura conviveu com dois prefeitos eleitos da cidade de São Paulo: Adhemar de Barros e Francisco Prestes Maia. De estilos bastante diferentes, próximos nos anos 30 e adversários nos anos 60, também se relacionaram de maneira distinta com a Câmara. Enquanto o primeiro teve uma série de em-

bates com o Legislativo, o segundo governou evitando o confronto direto com os vereadores, conseguindo o apoio da maioria nos seus projetos de transformação do espaço na cidade.

As próximas sessões do texto serão dedicadas à exposição e análise da relação entre a Câmara Municipal na sua 4ª Legislatura e os prefeitos Adhemar de Barros e Prestes Maia. Para tanto, em cada uma delas haverá inicialmente uma pequena apresentação da trajetória política do prefeito em questão. Antes, apenas uma descrição da composição da Câmara Municipal em sua 4ª Legislatura.

### A composição da Câmara Municipal na 4ª Legislatura (1960-63)

Foram eleitos 45 vereadores, diplomados em sessão especial realizada em 01 de janeiro de 1960. Pode-se notar uma grande fragmentação partidária na formação da Câmara: doze eram os partidos representados<sup>5</sup>. Os três que obtiveram mais cadeiras – 5 cada um – foram o PSP de Adhemar de Barros, o PST (um dos vários partidos trabalhistas que dividia a preferência dos trabalhadores paulistanos com o PTB) e o PDC (partido onde militava parte da base janista). Seguindo os três maiores, com 4 cadeiras cada, os grandes partidos nacionais – UDN, PSD e PTB – e o PTN; com 3 cadeiras, ficaram PR, PRT, PL e PRP. Fechando o quadro, o PSB, com 2 cadeiras<sup>6</sup>.

O que chama a atenção na composição da Câmara é a alta fragmentação partidária – temos 12 partidos representados, e a diferença entre os que possuem o maior número de vereadores (PSP, PDC e PST, cada um com 6 cadeiras) e o que possui o menor número (PSB, com 2), é bem pequena, em termos absolutos. Isso significa, entre outras coisas, que há a necessidade da formação de amplas coalizões para que se forme uma maioria capaz de sustentar o executivo. Tanto Adhemar de Barros, que governou até 1960, deveria buscar apoios além do seu PSP, quanto Prestes Maia, que governou de 1961 em diante, também precisa fazer o mesmo, já que a sua UDN também era minoritária. No entanto, o padrão de relação da Câmara com os dois prefeitos em tela não foi o mesmo: Adhemar teve uma certa dificuldade com os vereadores – mais na legislatura anterior (1956-1959), é verdade – do que seu sucessor, Prestes Maia<sup>7</sup>.

No entanto, mais do que os partidos, as principais forças políticas se aglutinavam em torno de duas lideranças carismáticas – Jânio Quadros e Adhemar de Barros. No estado, mas principalmente no município, janismo e adhemarismo (além do getulismo) moviam e dividiam as preferências dos eleitores.

Enquanto os prefeitos eram indicados, o poder municipal mais próximo da população era a Câmara Municipal, como já foi dito anteriormente. A eleição dos prefeitos a partir de 1953 trouxe um ingrediente novo à relação entre os poderes, já que a eleição direta tornava o prefeito um representante do povo mais forte do que os 45 vereadores. O primeiro prefeito eleito foi Jânio Quadros,

<sup>5</sup>É importante frisar que essa era a composição inicial da Câmara. Ao longo do período da legislatura, além de vários suplentes assumirem – já que os titulares renunciavam porque assumiam outros cargos –, os vereadores também mudavam de partido.

<sup>6</sup>Dados obtidos em <http://www.tre-sp.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/sistema-paulistica>.

<sup>7</sup>Informações mais detalhadas acerca dos partidos políticos na Câmara Municipal de São Paulo podem ser encontradas no texto de Paulo Peres e Bruno Conceição sobre o sistema partidário na 4ª Legislatura encontrado neste livro.

que havia sido vereador e começara a construir sua popularidade a partir de lá, principalmente com as associações de amigos de bairro, que faziam a ligação entre a Câmara Municipal e os cidadãos paulistanos (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 1992). A relação de Jânio com a Câmara não foi tão tensa, mas, com Toledo Piza (1956-57), a tensão foi constante, a ponto dele afirmar, tempos depois, que a Câmara engavetava sistematicamente os projetos enviados pelo executivo porque temiam que ele construísse uma máquina eleitoral em São Paulo. Segundo Toledo Piza, isso era “pura demagogia” dos vereadores (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 1992, p. 77).

A 4ª Legislatura, eleita em 1959, conviveu com dois prefeitos, Adhemar de Barros e Prestes Maia. Nas próximas seções do texto será efetuada uma breve análise da relação entre o executivo e o legislativo municipais nessas duas gestões.

### A prefeitura de Adhemar de Barros e a relação com os vereadores



**Adhemar de Barros, 1935.**

Foto: Wikicommons, domínio público.

Adhemar de Barros, junto com Jânio Quadros, era a liderança populista mais forte em São Paulo. Começou a carreira como deputado da constituinte paulista pelo PRP em 1934 e tornou-se interventor no estado entre 1938 e 1941. Médico de formação, filho da elite paulista, Adhemar transitou da oposição à Getúlio – alistou-se como médico em 1932 ao lado das tropas paulista, exilou-se após a derrota no Paraguai e na Argentina – ao apoio entusiasmado ao Estado Novo. Tudo isso no curto intervalo de 6 anos. A escolha de Getúlio por Adhemar pode ser entendida como uma estratégia do governo de cooptar ao menos parte da elite política paulista. Adhemar era o homem certo, que tinha trânsito tanto no PRP quanto no PD e possuía um desejo de voo próprio (CANNABRAVA F<sup>o</sup>., 2004, p. 40). Foi justamente durante esse período que construiu as bases do que se tornaria posteriormente o PSP – Partido Social Progressista. A prerrogativa do interventor era nomear os prefeitos<sup>8</sup> e essa se tornou outra maneira de amear apoio e construir uma rede de correligionários em todo o estado. Eram as bases do adhemarismo, que se tornaria uma das maiores forças políticas do estado de São Paulo no período democrático iniciado em 1945 e encerrado em 1964.

Adhemar fundou o Partido Social Progressista (PSP) em 1946 e, desde então, foi seu maior líder. A presença do PSP na política paulista e paulistana foi marcante ao longo de todo o período, inibindo, de certa maneira, o crescimento de partidos como o PTB, ocupando o espaço do trabalhismo nos setores populares. Na Câmara Municipal foi o partido com a maior bancada ao longo de todo o período, mas percebe-se um declínio no número de cadeiras ao longo das legislaturas: 17 na primeira (1948-1951), 13 na segunda (1952-1955), 9 na terceira (1956-1959) e 6 na quarta (1960-1963)<sup>9</sup>. O declínio na votação do PSP era visto como declínio do adhemarismo, o que teria sido confirmado pela derrota

<sup>8</sup>Um dos prefeitos nomeados por Adhemar foi Francisco Prestes Maia que, aos poucos, foi se afastando de Adhemar. Em 1961 foi o prefeito eleito de São Paulo pela UDN e tendo por adversário justamente o candidato de Adhemar, Cantídio Sampaio.

<sup>9</sup>Na eleição de 1963 o PSP conquistou 7 cadeiras na Câmara. Para esses dados ver: <http://www.tre-sp.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/sistema-paulistica>

de Cantídio Sampaio em 1961 e a eleição de Prestes Maia (UDN). No entanto, o adhemarismo ainda respirava e, em 1963, Adhemar voltava ao Palácio dos Bandeirantes, tendo derrotado nas eleições de 1962 justamente seu grande opositor, Jânio Quadros – que havia renunciado à presidência em 1961 e ensaiava a volta pelo governo do estado. Nem o adhemarismo, nem o janismo haviam acabado. Eles só seriam de fato eliminados da vida política paulista e paulistana com o golpe de 64 e o regime militar, que cassou os dois líderes.

Quando os vereadores da 4ª Legislatura assumiram seus cargos, o prefeito Adhemar de Barros já estava praticamente no último ano de seu mandato, seriam realizadas eleições e o novo prefeito assumiria em abril de 1961. A despeito da presença importante do PSP na Câmara Municipal, as relações do prefeito com o legislativo anterior não tinham sido das melhores. Entre outras coisas, Adhemar acusava a Câmara de sistematicamente negar os recursos necessários à administração da cidade. O bate-boca chegava à imprensa, como por exemplo com o artigo do vereador Estanislau Rubens Amaral (UDN) no jornal A Gazeta de São Paulo (dezembro de 1947).

O artigo relacionava as decisões do Legislativo municipal quanto à liberação de taxas sanitárias, de viação; criação de fundos para pavimentação, saneamento; atualização das plantas genéricas de valores; revisão das taxas do IPTU e a criação de novos impostos, como os sobre publicidade e vendedores ambulantes. “Fica provado”, escreve o vereador, “que o Sr. Adhemar de Barros fracassa como prefeito por sua própria incapacidade sem o direito de lançar a ombros alheios culpas que são suas e de mais ninguém”. (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 1992, p. 79).

A prefeitura de Adhemar também foi marcada por dois afastamentos: o primeiro, durante alguns meses de 1958, para candidatar-se ao cargo de governador, tendo sido derrotado por Carvalho Pinto (candidato de Jânio e da UDN); o segundo em 1960, quando foi homologada sua candidatura à presidência pelo PSP nas eleições em que veria a consagração de seu desafeto Jânio Quadros.

A nova Câmara tinha uma presença ainda menor do PSP, o que poderia complicar ainda mais a gestão de Adhemar. No entanto, suas relações foram menos conflituosas do que haviam sido com a Câmara anterior. Para entender melhor a relação entre o executivo e o legislativo ao longo do mandato da 4ª Legislatura, serão utilizados os Anais da Câmara Municipal (ACM), disponibilizados em meio eletrônico, atentando principalmente para as Sessões Extraordinárias (SE), onde os debates eram mais aprofundados, os projetos votados e onde a questão orçamentária era discutida. Em seguida, para as Sessões Ordinárias (SO) e, em menor grau, para as Sessões Especiais (SEs), nas quais prevaleciam as homenagens, concessão de títulos etc.

Na primeira sessão, em 01 de janeiro de 1960, a Câmara elegeu o vereador Marcos Mélega (UDN) como presidente, derrotando William Salem (PSP), que já havia sido prefeito (interino) e era da base de Adhemar de Barros. Porém, numa composição da casa, foi eleito para a vice-presidência o vereador Manoel de Figueiredo Ferraz, do PSP. As falas que se seguiram, dos líderes de partidos, enalteceraam justamente a capacidade de composição da Câmara. Na verdade, a fragmentação partidária da casa provocava a necessidade de se estabelecer um acordo entre os vereadores.

Os atritos entre o prefeito e a Câmara municipal que haviam movimentado a legislatura anterior voltaram já nas primeiras sessões após a posse, ainda em janeiro de 1960. São vários os vereadores que levantam questionamentos em relação à lisura do executivo municipal, apontando para esquemas de corrupção, como por exemplo, no serviço funerário e na organização de feiras livres, e chamando a Câmara a cumprir seu papel de fiscalizadora da administração – não só do executivo, mas também do corpo do funcionalismo (SO, 29/01/1960). Exemplo do tom que o conflito adquiria é a fala do vereador Silva Ribeiro (PL) acerca de um requerimento que ele havia solicitado ainda na legislatura anterior que questionava a localização de um conjunto de lojas. O executivo sistematicamente contornou os questionamentos e não removeu as lojas do lugar. A essa postura do prefeito Adhemar, Silva Ribeiro dizia:

“O ano de 1960 já está aí. O primeiro mês está a se esgotar e as lojas lá estão. Pergunto ao Sr. Prefeito Municipal: S. Exa. vai continuar mentindo à Câmara? Vai querer S. Exa. cumprir a lei ou vai pretender continuar, neste ano de 1960, no mesmo clima de desmoralização em que ficou em 1959?” (SO, 29/01/1960).

Nessa mesma sessão foram lidos uma série de ofícios enviados pelo prefeito à legislatura anterior, vetando uma série de iniciativas da Câmara e discutindo as atribuições dos poderes, reafirmando que ao prefeito caberia a administração da cidade, os atos particulares e, à Câmara, a iniciativa legislativa mais geral.

As sessões extraordinárias, onde geralmente são apreciados os projetos de lei enviados pelo executivo e são votados os vetos deste último, tornam-se um material de análise bastante interessante para se entender a relação entre os poderes. Na sessão de 18 de fevereiro de 1960, a segunda SE dessa legislatura, os vereadores tiveram que votar se mantinham ou derrubavam o veto do prefeito a projeto de lei oriundo do legislativo. Após manobras dos vereadores da base de Adhemar, que esvaziaram o plenário, assim se manifestava Monteiro de Carvalho, vereador pelo PDC, parte da bancada oposicionista, juntamente com a UDN e outros partidos conservadores:

É possível que os nossos argumentos caem e venha a operar uma modificação na votação. Entendo que se a Câmara resolver abdicar de suas prerrogativas, consentir, calar, sem qualquer medida de defesa, ela evidentemente estará contribuindo para que o regime representativo passe a ser uma farsa. Daqui a pouco esta Câmara ficará limitada a fazer indicações ao Executivo. O Executivo até já entende que a declaração de utilidade pública não precisa mais de leis da Câmara.

Entende que pode inventar calamidade pública e abrir créditos extraordinários, sem a obrigação de mandar mensagem a esta Câmara com projeto de lei, justificando e provando a existência de calamidade pública, e pedindo a ratificação do seu ato. Acha que também terá, competência exclusiva para a denominação de logradouros públicos. Amanhã vai entender que também pode celebrar convênios sem autorização da Câmara. Pode também conceder comodatos sem autorização da Câmara; pode distribuir subvenções e auxílios sem autorização da Câmara. (SE, 18/02/1960).

As acusações que caíam sobre o executivo diziam respeito principalmente aos gastos do executivo que escapavam do controle da Câmara. No orçamento de 1959, por exemplo, 21% do orçamento foi alocado em “encargos diversos”. O dinheiro era utilizado pelo executivo em subvenções, auxílios e contribuições sem que o legislativo tivesse ingerência (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 1992, p. 78).

Na quinta Sessão Especial do ano foi votado um requerimento que convocava o prefeito a prestar esclarecimentos à Câmara acerca de uma entrevista que teria dado ofendendo os vereadores. O requerimento foi rejeitado e a isso seguiu-se um intenso debate no plenário. Sucediavam-se deputados da situação e da oposição, justificando o voto no “sim” ou no “não”, os últimos alegando que Adhemar já havia comparecido à casa e os primeiros alegando que a Câmara havia abdicado de sua própria autonomia ao ser ofendida e simplesmente não questionar o fato. Um dos vereadores da bancada situacionista, Januário Mantelli Neto, do PST (Partido Social Trabalhista), respondia ao vereador Monteiro de Carvalho (PDC), que havia falado minutos antes em entrar com um requerimento de impeachment do prefeito, usando para isso do testemunho de jornalistas:

“O Prefeito já compareceu a esta Casa – como disse o nobre Vereador Monteiro de Carvalho, e aqui veio exclusivamente a pedido da Mesa para tratar de assunto de interesse da Câmara Municipal. Aqui compareceu O Prefeito para ouvir, do Sr. Presidente e dos demais Membros da Mesa, o que a Câmara necessita da Prefeitura, e para que haja comum acordo entre Executivo e Legislativo. Assim, pois, não poderíamos permitir que S. Exa. aqui viesse para responder às perguntas dos Srs. Vereadores, porque temos certeza de que o Chefe do

Executivo seria desrespeitado, magoado e ofendido neste plenário; por questões íntimas de alguns Edis que têm qualquer mágoa, enfim, falta de simpatia para com S. Exa., aproveitando-se o momento para proferir Injúrias e ofensas para com o nosso Prefeito da Capital.” (SE, 07/05/1960).

A Câmara Municipal passou o mês de maio discutindo a questão do aumento do funcionalismo público proposto pelo executivo. Os vereadores da oposição acusavam a prefeitura de estar em conluio com a imprensa – no caso, o jornal O Dia – visando constranger e pressionar os vereadores que se recusavam a aprovar mais uma emissão de títulos da dívida para financiar esse aumento. Acusavam Adhemar e Cantídio Sampaio, seu vice, de endividarem a prefeitura por meio desses estratagemas, e se recusavam a apoiá-los. Na imprensa, foram tratados como “inimigos do funcionalismo público” e foram hostilizados por isso. Reagiram, ocupando o plenário com discursos em várias sessões, como por exemplo, o de Agenor Mônaco, vereador pelo PST<sup>10</sup>.

“[...] a imprensa – em convivência com o Prefeito – quis achincalhar os Srs. Vereadores, situando-os em dois grupos diversos: de um lado os chamados amigos dos funcionários, e entre êstes chamados amigos do funcionalismo há os que são arrivistas e interesseiros políticos. Não agimos visando ao interesse imediato, agimos alevantadamente com um sentido nobre que é sendo respeitosos com os funcionários e, com os mesmos, não pretendendo fazer política eleitoreira. Constrange-nos ver que o jornal “O Dia” e com êle, o Prefeito, fazem a política rasteira mostrando um falso quadro da realidade triste das finanças municipais, jogando a funcionários como se fossem joguetes, numa propositada incompreensão brincando de dizer da pobreza e da miséria, como se não compreendêssemos o drama dos funcionários da Prefeitura, [...] Nós, que fazemos política alta; que não bajulamos nem reverenciamos a publicidade, queremos, de acordo com a nossa consciência dizer que não somos inimigos dos funcionários.” (SE, 18/05/1960).

Os conflitos na Câmara revelavam mais do que os choques e disputas entre o executivo e o legislativo municipal. Era também parte do enfrentamento entre as duas forças populistas de São Paulo – adhemarismo e janismo – que estavam em plena campanha na disputa pela presidência do país. Uma das acusações que se fazia a Adhemar era justamente o fato de que ele, mesmo antes de se afastar, já fazia campanha pela presidência abertamente, inclusive se utilizando da máquina da prefeitura. O PSP havia lançado sua candidatura em fins de 1959 e, desde então, era a ela que Adhemar se dedicava. A derrota foi bastante grande: Jânio, seu desafeto, foi eleito de maneira avassaladora, com quase o dobro dos votos do segundo candidato, o Marechal Lott. Adhemar amargava uma terceira colocação. Restava o consolo de uma expressiva votação em São Paulo.

<sup>10</sup> PST que deixou a base de Adhemar na esteira do apoio a Lott e Jango na chapa presidencial PSD-PTB-PST.

De volta à prefeitura, os embates com a Câmara continuavam e, em 1961, ganhavam contornos ainda maiores, já que os opositores do prefeito tinham no governador (Carvalho Pinto) e no presidente (Jânio Quadros), aliados – pelo menos até agosto de 1961, quando Jânio renunciou e embaralhou o jogo político.

Na SE de 30/11/1960 a Câmara centrou-se na votação do orçamento enviado pelo prefeito. Na verdade, a questão era a discussão e aprovação do parecer já com o formato final, o que pressupõe também a votação das emendas parlamentares. Após a exposição do parecer, os debates foram abertos e a questão que emergiu foi acerca do caráter do orçamento municipal: real ou fictício? A questão foi colocada por Monteiro de Carvalho (PDC), que abriu os debates acusando os vereadores de açodamento na votação da peça orçamentária. Para ele, a falta de atenção da Câmara fazia com que se votasse algo que apresentava falhas e poderia se tornar inexecutível. Como exemplo, mostrava que a Câmara propunha um orçamento deficitário já de partida, o que não era bom para as finanças do município. Dizia também que a incorporação e aprovação de emendas de vereadores era um verdadeiro teatro, já que se sabia de antemão quais seriam as aprovadas e quais seriam as rejeitadas. Vários vereadores tomaram a tribuna para contestar a fala de Monteiro de Carvalho, mas, em algumas justificativas, aparece uma outra questão: a ação da bancada situacionista em nome do executivo, “plantando” emendas que o favoreceriam, sem discriminar as receitas. Os vereadores da situação (bem como da oposição que tiveram emendas aprovadas) defendiam-se mostrando que as emendas eram discriminativas e a responsabilidade da transposição de verbas não era dos vereadores. Um exemplo é a fala do vereador Ary Silva (PR), da bancada oposicionista:

“Agora, veja V. Exa., as rendas são evidentemente discriminativas. Sei que o Prefeito com mero decreto, poderá fazer a transposição das verbas. Quanto a isso não tenho a mínima dúvida. Entretanto, há de se admitir a possibilidade de um novo prefeito, de um prefeito que queira atender às reais necessidades da cidade através de indicações ou de projetos dos srs. Vereadores.” (SE, 30/11/1960).

A discussão tomou o rumo da crítica ao Executivo e ao seu desprezo pelas ações do legislativo. Os vereadores foram à tribuna para denunciar que, se o orçamento era uma ficção, isso se devia ao desrespeito do prefeito, que não executava as emendas dos vereadores e ainda desviava a verba para outros destinos. A questão agora passava a ser a atuação da Câmara frente ao executivo. A fala de Francisco Batista (PDC), bastante enfática, resume um pouco o “espírito” dos vereadores, notadamente os oposicionistas:

“Em verdade, o atual Prefeito menospreza a Câmara Municipal de São Paulo; no dizer de S. Exa., aqui é a “Casa dos Papagaios”. Esta é a grande verdade. Mas, Sr. Presidente, Srs. Vereadores, o erro vem de base. A meu ver, a Comissão técnica de elaboração da peça orçamentária deveria contar com pelo

menos dois elementos da Câmara Municipal para que participassem da elaboração do Orçamento. Desta forma não teríamos a deformação do Orçamento pela egrégia Câmara Municipal, deformação essa que devemos dizer, alto e bom som, não para piorar a peça orçamentária, mas para melhorá-la, porque com o Orçamento que nos é apresentado São Paulo só terá despesas infrutíferas, despesas fictícias, inidôneas, dados falsos, irrealis, ilegais, anti-constitucionais, porque, em verdade, o Orçamento é uma mentira. Ele se enquadra no acêrto da receita e da despesa, apenas para atender a um preceito constitucional. Finalizando, Sr. Presidente, Srs. Vereadores, quero dizer que não tenho dúvidas de que o atual Prefeito irá vetar todas as Emendas. Não tenho dúvida porque sei que o atual Prefeito é o velho ditador do tempo do intervencionismo em São Paulo e S. Exa. não perdeu o costume. Quem manda em São Paulo é o Prefeito. Êle. é quem faz e desfaz do modo que quer; usa e abusa da Câmara Municipal”. (SE, 30/11/1960).

Adhemar governaria mais 3 meses apenas. Em abril seria substituído pelo novo prefeito, cuja eleição seria em março de 1961. Uma das preocupações dos vereadores era impedir que o prefeito “estourasse” o orçamento nos primeiros meses do ano. Numa das primeiras sessões do ano, os vereadores discutiam o pedido de verba extraordinária e emissão de apólices pela prefeitura e questionavam justamente a necessidade de tais medidas tão cedo no ano.

Nas eleições realizadas no final de março foi eleito Francisco Prestes Maia, pela UDN. O vice-prefeito de Adhemar, Cantídio Sampaio, foi derrotado. Na imprensa, festejava-se o fim do domínio adhemarista na prefeitura. No entanto, Adhemar não estava derrotado de vez: voltou no ano seguinte vencendo a eleição para o governo do estado.

### A relação do prefeito Prestes Maia com a Câmara Municipal



**Prestes Maia, 1939.**  
Foto: Wikicommons, dominio

Francisco Prestes Maia, o prefeito eleito de São Paulo, ficou conhecido como um “tocador de obras”. Engenheiro formado pela Escola Politécnica da USP – e depois professor –, Prestes Maia trabalhou na Secretaria de Obras de São Paulo ainda na primeira república (1926-1930) e colaborou na elaboração dos planos de urbanização de Recife, Santos, Campinas e Campos do Jordão<sup>11</sup>.

Ainda na década de 20 participou das discussões em torno do planejamento urbano da cidade, que crescia e apresentava a cada dia mais problemas. É numa comissão organizada pela prefeitura que nasceu a parceria entre João Florence de Ulhôa Cintra (chefe da Divisão de Urbanismo da Seção de Cadastro Urbanismo) e o engenheiro Francisco Prestes Maia (LEME, 2010, p.6). Dessa parceria resultam alguns trabalhos e a formulação do Plano das Avenidas, elaborado por Prestes Maia e publicado em 1930. O plano consistia num projeto de urbanização de São Paulo baseado nas ideias dos arquitetos Hénard e Stubben:

<sup>11</sup> Informações recolhidas no site da Prefeitura de São Paulo: [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/cultura/bibliotecas/bibliotecas\\_bairro/bibliotecas\\_m\\_z/prefeitoprestesmaia/index.php?p=3864](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/cultura/bibliotecas/bibliotecas_bairro/bibliotecas_m_z/prefeitoprestesmaia/index.php?p=3864)



**Prestes Maia e Plano de Avenidas no Centro.**

Fonte: Acervo CMSP.

O sistema viário projetado no Plano compunha-se de três avenidas perimetrais articuladas por um sistema de avenidas radiais. Este sistema radial-perimetral permitia a extensão sem limites da cidade garantindo, ao mesmo tempo, uma integração mais eficiente entre os diferentes bairros. A predominância dos automóveis e ônibus em relação a outros meios de transporte é evidente no Plano. O argumento da fluidez do tráfego é utilizado tanto para justificar o deslocamento de ferrovias como o impedimento do tráfego de bondes nas avenidas. (LEME, 2010, p. 9).

O plano expressa bem a defesa de Prestes Maia de uma intervenção estatal maior na organização do espaço urbano – por meio de obras, pela gestão de serviços urbanos e pelo estabelecimento de normas que regulem as relações na cidade (LEME, 2010, p, 11). Foi implementado – ao menos parcialmente – pelos dois prefeitos de São Paulo ao longo dos anos 30: Fábio Prado e o próprio Prestes Maia, que governou de 1938 a 1945, durante o Estado Novo, tendo sido indicado pelo interventor Adhemar de Barros, de quem se tornaria adversário no futuro.

Como prefeito, Prestes Maia governou de maneira centralizadora e “técnica”. Não havia Câmara Municipal e o discurso da neutralidade e eficácia – adotado na esfera nacional – também fazia eco no município. Ao longo de sua gestão, buscou implementar parte de seu plano, construindo avenidas (como a 9 de julho), ou reformando-as (Ipiranga, Paulista, Pacaembu e São João) ou iniciando-as, como a 23 de maio. Também retificou o rio Tietê e aterrou parte das margens para construir avenidas marginais; construiu a Ponte das Bandeiras; concluiu o estádio do Pacaembu; canalizou o Tamanduateí; remodelou o viaduto do Chá, afirmando sua fama de “mestre de obras” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 1992, p. 62).

Foi com essa fama que Prestes Maia voltou à prefeitura em 1961, agora pelo voto. Já havia se candidato antes ao cargo de governador, em 1954, tendo sido terceiro colocado, atrás de Jânio e Adhemar; bem como ao de prefeito, em 1957, desta feita obtendo o segundo lugar, atrás de Adhemar. Todas as candidaturas foram pela UDN, um partido conservador que se opunha ferrenhamente à herança varguista<sup>12</sup>.

Prestes Maia voltava derrotando o candidato de Adhemar de Barros, o vice-prefeito Cantídio Sampaio, do PSP. A vitória foi esmagadora, com Prestes Maia obtendo mais de 400.000 votos. Artigos de jornais afirmavam que a figura de Adhemar havia sido definitivamente derrotada e que o personalismo perdia espaço para um prefeito técnico, afeito ao trabalho e avesso à corrupção.

O novo prefeito iniciava sua gestão com uma Câmara que havia, mal ou bem, dado maioria à Adhemar. Sendo assim, era de se pensar que teria problemas, já que seu apoio era minoritário. No entanto, não foi bem isso que aconteceu: Prestes Maia não teve muitos problemas com os vereadores, mesmo os o PSP, até porque, a partir de 1963, Adhemar se encontra rompido com Jango e próximo de Carlos Lacerda – e da UDN. Como governador, constrói uma aliança com o prefeito, facilitando a gestão do município.

No dia 8 de abril de 1961, Prestes Maia era empossado pela Câmara, numa cerimônia rápida. A fala de Rio Branco Paranhos (PTB) saudando o novo prefeito mostra um pouco do clima entre os vereadores e a disposição da Câmara em apoiar Prestes Maia. Dizia o vereador que a escolha da população não havia

<sup>12</sup> Não deixa de ser irônico um prefeito que governou durante todo o Estado Novo se filiar à UDN. No entanto, essa migração de ex-apoiadores de Vargas ou do Estado Novo para a UDN não foi inexpressiva, bastando lembrar de Juarez Távora.



Vista da Avenida Marginal Tietê,  
em São Paulo (SP). (São Paulo (SP),  
24.03.1958.

Foto: Folhapress.

sido feita sobre uma incógnita, ressaltando a experiência anterior e a reputação de trabalhador, austero e honesto de Prestes Maia. A população teria escolhido um contraponto ao prefeito anterior, Adhemar de Barros, um governo “controvertido e mal iluminado”, nas suas palavras. A expectativa era positiva com a nova gestão municipal, mas o novo prefeito deveria fazer jus à votação recebida e ao apoio e boa vontade dos vereadores:

“Tudo indica, pois, teremos uma administração fecunda e feliz. A expectativa é grande e nós aqui estaremos para ajudá-la, porque “malgré tout” confio no patriotismo desta Casa. Pelas conversações tidas por mim, presumo não haverá oposição. A até agora existente, “comme il faut”, tornar-se-á situação e esta, até agora existente; ao revés, que deveria tornar-se oposição tornar-se-á corrente independente, ao que pressinto. Mas agirá no sentido de socorrer as medidas de interesse público, ajudando a dar as soluções adequadas aos problemas magnos e fundamentais da cidade. [...] Sem ordem de preferência, apontemos alguns: O transporte, o telefone, o gás, a energia elétrica, o ensino, a cultura, o abastecimento, o trânsito, a higiene, as avenidas a serem abertas, as ruas a serem reconstruídas, o barulho, o caos administrativo, a recreação, etc. É a população desta cidade a mais laboriosa que conheço, no entanto, a mais esquecida, desprezada e aviltada. Trabalha, trabalha, trabalha e não lhe dão compensação alguma. [...] Por isso, zangou-se. Por isso a votação de V Exa. foi espetacular. O povo quis mudar, confiando na ação de seu novo Prefeito. E não

quer ser decepcionado. Oxalá não o seja! Porque, na sua revolta, nós estaremos com êle. Eu, ao menos.”(SE, 08/04/1961).

Prestes Maia assumiu a prefeitura com essa “trégua” da Câmara. Enfrentou uma máquina administrativa aumentada ao longo das últimas gestões e uma série de dívidas. Ao mesmo tempo, teve como plataforma política a realização de inúmeras obras na cidade, continuando o caráter de seu governo no Estado Novo. A crise financeira do município era discutida já nas primeiras sessões da Câmara após a posse do novo prefeito. Os vereadores rejeitam vários projetos que aportariam dinheiro em organizações beneficentes, como é o caso da Beneficência Espanhola, que tem um pedido de auxílio rejeitado por conta da penúria do município. O executivo anterior havia, na opinião da maioria agora da Câmara, sido irresponsável na gestão financeira. No entanto, a austeridade conhecida de Prestes Maia poderia debelar a crise. Segundo o vereador Francisco Batista (PDC),

[...] com a redenção política de São Paulo, com o ilustre engenheiro Prestes Maia à frente dos destinos da municipalidade, com a remodelação do secretariado municipal, ficou demonstrado que nós, os vereadores que nos opúnhamos às palavras do então Secretário de Finanças, tínhamos razão, pois que tudo aquilo não passava de uma farsa: o Município estava às portas da falência. (SE, 29/04/1961).

A questão das contas do município e a responsabilidade do legislativo e do executivo na crise financeira e a necessidade de se resolver a questão ocupam um grande espaço em muitas sessões do ano de 1961. A antiga oposição – agora situação – liderada pela UDN não poupa Adhemar de críticas ao longo do ano, porém, na sessão de 07 de outubro, concede, por ampla maioria, o título de “cidadão paulistano” ao ex-prefeito. Os discursos que se seguem, inclusive de Marcos Mélega (UDN), vão no sentido de reconhecer a importância política de Adhemar e do PSP, num contexto em que Jânio já havia renunciado e o parlamentarismo havia sido instalado, com um ministro da Justiça do PSP e o reconhecimento nacional da importância de Adhemar.

Prestes Maia foi eleito com uma plataforma de austeridade e de combate ao personalismo. Seria o “enterro” do populismo em São Paulo e o início de um governo técnico. Se, por um lado, contava com uma Câmara onde a oposição prometia colaborar, logo começou a contrariar os vereadores, que não viam espaço aberto para o diálogo direto com o executivo. Típica queixa foi verbalizada pelo vereador Pedro Geraldo Costa (PST) na sessão de 06 de maio de 1961:

“(...)Desejo aproveitar-me desta oportunidade para solicitar ao Sr. Prefeito que, no Ibirapuera, seja dispensada melhor atenção aos Vereadores que lá chegam. Quero dizer que – a exemplo dos demais Srs. Edis – não vou ao Ibirapuera a não ser para tratar de questões que digam respeito às necessidades da cidade.

Acho, portanto, que os Vereadores devem ser atendidos no Ibirapuera o mais rapidamente possível [...] Se um Edil estiver no [ilegível], e lá chegar algum Secretário... pobre do Vereador! Sr. Prefeito. Nós, por outro lado constituímos um poder eleito pelo povo, e fornecemos a S. Exa. a votação necessária para a sua vitória. Já me aconteceu de ficar uma hora e meia no Ibirapuera esperando para ser atendido, tempo esse que para mim tem grande valia. Aliás, considero um pecado perder o tempo que Deus me deu, eis que necessito correr para salvar aquêles que precisam das minhas iniciativas. Os Vereadores deveriam, pois, gozar de melhor atenção no Ibirapuera e não ficar jogados de uma sala para outra, no labirinto do Gabinete do Sr. Prefeito.” (SE 06/05/1961).

A autossuficiência do executivo poderia também ser colocada na conta de uma eleição acachapante e de um apoio político incontestável, no estado (Carvalho Pinto) e na presidência da República (Jânio). O executivo enviou à Câmara uma série de projetos que visavam a remodelação urbana: abertura ou reforma de vias, retificação e canalização de rios e córregos etc. Muitos desses projetos eram oriundos ainda da gestão anterior, mas a prefeitura os encampou e, de certa forma, ditou a agenda do legislativo. As discussões no legislativo iam também no sentido da responsabilidade da Casa na gestão do município, o que pode ser visto, por exemplo, na discussão de dois projetos de lei ao fim do ano de 1961: um acerca da possibilidade de se prolongar a concessão às concessionárias dos serviços de ônibus na capital (SE, 23/12/1961) e o outro sobre a proposta do executivo de se aumentarem os impostos sobre a indústria e as profissões (SE, 22/12/1961). Nos dois casos o legislativo votou de acordo com o que o executivo pedia. Vereadores travaram uma longa discussão acerca do caráter subalterno ou não da Câmara à prefeitura. A crítica veemente a essa “docilidade” e o alerta aos estragos que resultariam à imagem da Casa veio da antiga base – PSP e seus aliados – e também do vereador Rio Branco Paranhos (PTB) que, desde o início da gestão não se colocava como um opositor contumaz:

Eu queria que a propositura fôsse discutida e votada não neste apagar de luzes, não nesta undécima hora, não neste último instante do ano legislativo. Desejava que fôsse discutida no próximo ano, com a presença do Sr. Secretário de Finanças e com todos os esclarecimentos. Não logramos isso. E quando o povo verificar a escorcha, a esfolação a que será submetido, o Sr. Prefeito irá atribuir a esta Casa a responsabilidade. Irá atribuir aos Srs. Vereadores a responsabilidade por terem votado êste projeto, isentando-se, por conseguinte, o Prefeito de qualquer responsabilidade, porque esta a nós será atribuída [...] E, então, quando o povo gritar e quando o povo se levantar – como ocorreu recentemente no Equador, em que o Presidente da República foi deposto em virtude da sobrecarga de impostos – o Prefeito dirá que apenas está a executar as leis aprovadas pela Câmara. Foi esta que deu tais aumentos. E S. Exa. terá

o rádio, terá a televisão para fazer sua defesa, sua cobertura, e transferir para esta Casa a responsabilidade do impostos. E grande número dos Srs. vereadores irá se candidatar no próximo ano. Alguns são candidatos a deputado federal; outros o são a deputado estadual. E estes irão enfrentar o povo. E aí, pelos bairros periféricos, estarão as sociedades amigos de bairros a alertar a população, indicando o nome daqueles que, nesta Casa, colaboraram pela majoração de impostos, de maneira indiscriminada (SE, 22/12/1961).

Os dois projetos em tela foram aprovados, a maioria da Câmara acreditava que era necessário dar ao executivo os instrumentos (no caso o aumento da arrecadação) para que este pudesse dar conta das demandas crescentes da cidade, que se tornava cada dia maior e mais complexa.

A administração Prestes Maia primou pela implementação de obras viárias, como já foi dito. A aposta municipal era no automóvel, como era a aposta nacional. Além das obras viárias, serviços de gás, telefone e o transporte público (ônibus, basicamente) foram alvo da administração. Já na 5ª Legislatura da Câmara, em 1965, os gastos com serviços urbanos no orçamento do município elevaram-se a 45,6%, contra 29,15% no ano de 1961 (PREFEITURA DE SÃO PAULO, 1992, p. 82). Mas esses gastos eram direcionados preferencialmente ao centro e bairros adjacentes, deixando a periferia de fora. Desde cedo, os vereadores ligados a essas regiões, bem como os do PSP de Adhemar, questionavam esse abandono dos bairros mais afastados e pobres pela administração municipal. Tal era o caso do vereador Ítalo Fittipaldi (PSP), ativo defensor da legislatura anterior:

Estou dizendo, dentro do meu modesto entender [...] que S. Exa, o sr. Prefeito não está sendo criterioso na distribuição dessas verbas para obras. Temos aqui, na Casa, Vereadores que diuturnamente, desta tribuna, reclamam, reclamam, reclamam. Por exemplo, os nobres Vereadores Francisco Batista, Davino de Oliveira, Aurelino de Andrade, Tarcilio Bernardo<sup>13</sup>[...]. São homens de bairros periféricos, que infelizmente não estão sentindo a presença necessária da Prefeitura, não digo do Sr. Prefeito. (SE, 31/10/1961).

Ao longo dos anos de 1962 e 1963 as questões nacionais invadiram de vez a Câmara Municipal. Desde a renúncia de Jânio, em agosto de 1961, praticamente não houve Sessão Ordinária ou Extraordinária em que não se fizesse referência ao acirramento dos conflitos políticos e também à deterioração econômica crescente, cuja face mais evidente era a aceleração da inflação e a carestia.

Na discussão do orçamento para 1963, ocorrida nas sessões do fim do ano de 1962, percebia-se o aumento da preocupação com a economia nacional e uma postura mais homogênea de apoio ao executivo municipal. O presidente da Comissão de Finanças, que organizou as emendas dos vereadores ao or-

<sup>13</sup> Pertencentes, respectivamente, a PDC, PTB, PSP e PTN.

çamento e propôs o parecer a ser votado foi Rio Branco Paranhos (PTB). No parecer, acatou a sugestão do executivo de aumentar a receita e as despesas e chamou a atenção para o processo inflacionário, que levava à necessidade de recomposição das contas do município. As emendas parlamentares foram agrupadas e, na sua grande maioria, aceitas; ao longo da sessão, falas concordantes de Marcos Mélega (UDN), líder do governo, e Aurelino de Andrade (PSP). Na votação do parecer, todas as indicações da Comissão de Finanças foram aceitas (SE, 28/11/1962).

Ao longo do mandato de Prestes Maia, se a oposição ao prefeito se tornava menos ativa, a consciência dos vereadores de que a Câmara Municipal precisava ampliar seu poder e sua autonomia crescia. Um exemplo disso é a discussão em torno da necessidade de se criar um Tribunal de Contas do Município, que poderia dotar as comissões da Câmara de maior capacidade de fiscalização do executivo. Na SE de 22 de dezembro de 1962, nota-se a convergência de vereadores da situação e da oposição na defesa dessa ideia, por ocasião da aprovação das contas da prefeitura do ano de 1957, da gestão anterior, portanto. A fala do vereador Tarcísio Bernardo (PTN) foi secundada pelos vereadores das mais variadas posições políticas que se manifestaram depois.

Coerente com o parecer exarado pela Comissão de Finanças dei meu voto favorável, aprovando assim as contas do ex-prefeito Adhemar de Barros, no exercício de 1957. E o fiz em sã consciência, porque esta Casa até hoje, Sr. Presidente e Srs. Vereadores, não conseguiu e não conseguirá fiscalizar os atos de qualquer Executivo, porque não possui meios para tanto. Não se poderia, apenas por uma razão de ordem política ou pessoal, dar um voto contrário à aprovação das contas do ex-prefeito Adhemar de Barros, ou mesmo que fosse outro o Prefeito em causa. A Câmara Municipal de São Paulo vem, de há longo tempo, procurando instituir no município o Tribunal de Contas, o que acho medida de grande importância para a fiscalização dos dinheiros públicos. Até hoje, todavia, nada foi feito nesse sentido. E assim sendo, Sr. Presidente, Srs. Vereadores, nenhum de nós pode, por uma razão de justiça e de bem cumprir seu dever, votar contrariamente à aprovação das contas de qualquer prefeito, porque a Câmara não pode, não tem meios, não tem possibilidade de uma fiscalização eficiente no andamento das coisas públicas. (SE, 22/12/1962).

O ano de 1963, em termos nacionais, foi um período marcado pelo aprofundamento da divisão das forças políticas, evidenciado na campanha do plebiscito, que levou à restauração do presidencialismo no país e à restituição dos poderes presidenciais a Jango. É nesse contexto federal e com um Adhemar renovado no governo do estado, que a 4ª Legislatura entra em seu último ano de mandato, ano complicado por si só porque também um ano de eleições, o que levou à diminuição sensível no número de sessões do órgão, notadamente a partir da segunda metade do ano. Além disso, se o prefeito conseguia aprovar

seus projetos sem muito problema, na tribuna a oposição voltava a se organizar. Nos anos de eleição, era necessário que os vereadores tivessem posição clara e acesso à tribuna. Discussões sobre a delimitação dos poderes executivo e legislativo, sobre os arbítrios do Executivo, cobranças de vereadores por melhorias nas regiões onde tinham base eleitoral eram a tônica das sessões da Câmara Municipal. Na última SE da legislatura, em 27 de dezembro de 1963, os vereadores apresentavam o relatório referente ao último ano da legislatura. Quem presidia a sessão era o vereador Hélio Mendonça (PSP), que justificava a atuação da Câmara nos seguintes termos:

“Não pode ser esquecido o fato de que, destinado o ano de 1963 à realização de eleições para renovação do Corpo Legislativo Municipal, a campanha eleitoral, difícil por todos os títulos, afastou justificadamente dos trabalhos do Plenário e das Comissões Permanentes a maioria dos Senhores Vereadores durante a segunda metade do exercício. Com tôdas essas dificuldades, ainda pode se afirmar que a Câmara Municipal de São Paulo cumpriu o seu dever e atingiu os seus objetivos, se constatarmos que a qualidade dos Projetos aprovados e as decisões tomadas superam, em muito, a quantidade não alcançada. O presente relatório nada mais é do que a soma dos relatórios parciais elaborados pelas unidades de serviço da Secretaria, cabendo ao Presidente, neste momento, apenas salientar os assuntos de maior interesse coletivo que tiveram solução adequada neste ano legislativo”. (27/12/1963).

Completava dando os números da atividade legislativa do ano, projetos apresentados e aprovados, julgamento de vetos, número de sessões realizadas, vetos julgados. Ao final do balanço, apontava para as principais leis votadas e ressaltava o apoio que a Câmara havia dado ao prefeito Prestes Maia:

“Nesta altura, forçoso é afirmar que o Executivo Municipal jamais recebeu tanto da Edilidade. No que lhe competia, quer quanto a planos, quer quanto a recursos para sua realização, dentro do maior rigor, o Legislativo Municipal está em dia com a população paulistana, porque tudo fêz para o bom e perfeito andamento dos negócios do Município”. (SE, 27/12/1963).

\*\*\*

Chegava ao fim o mandato dos vereadores da 4ª Legislatura, a última a operar integralmente durante o período democrático, já que a 5ª Legislatura, eleita em 1963, cumpriria a maior parte de seu mandato já sob o regime militar.

São Paulo – o estado, mas ainda mais a cidade –, no período da 4ª Legislatura aqui analisada, dividia-se entre dois fenômenos políticos: Adhemar de Barros e Jânio Quadros. Os dois líderes populistas foram adversários ao longo da vida e, de certa maneira, marcaram a atuação das forças políticas no estado e na cidade. O reflexo dessa divisão e desse antagonismo pôde ser visto na atuação da Câmara Municipal, onde as maiores forças – PSP e UDN – apoiavam

Adhemar e Jânio, respectivamente. E os dois estiveram à frente dos três níveis do executivo nesse período: Adhemar como prefeito (até 1961) e governador (a partir de 1963), e Jânio na presidência da república (1961, até a renúncia em agosto). O impacto da presença desses dois líderes populistas foi sentido na atuação dos vereadores na Câmara de São Paulo, mais na administração Adhemar de Barros do que na de Prestes Maia, por motivos óbvios.

Em termos partidários, a Câmara Municipal, nesta legislatura analisada, apresentou uma fragmentação bastante elevada, como já foi anotado anteriormente. Um fato a ser notado foi o decréscimo sofrido pela bancada do PSP, partido do então prefeito Adhemar. No entanto, nenhuma outra força política emergiu. O que se viu foi uma Câmara pulverizada, mas que, tanto na gestão de Adhemar, quanto na de Prestes Maia, foi capaz de se organizar em alianças e garantir a maioria parlamentar aos prefeitos.

O período de 1960 a 1963 também foi marcado pelo crescimento e pela complexificação da cidade. São Paulo modificava-se a cada dia, atraindo gente do país inteiro e se espalhando cada vez mais, tornando a administração pública uma difícil tarefa. Com o crescimento, as demandas de todos os tipos aumentavam, desde o campo da estrutura viária até o campo da saúde, educação e moradia. Ao mesmo tempo, o executivo assumia um protagonismo, amparado também no fato de agora ser eleito, e não indicado. A Câmara Municipal continuava a ser importante como meio de ressonância das demandas das várias

**Viaduto Pacaembú linha férrea CPTM  
(São Paulo (SP),1959.**

Foto: Acervo Histórico de São Paulo.



regiões da cidade, mas, no processo legislativo acabava, muitas vezes, ficando a reboque das ações do executivo.

Além da questão do crescimento da cidade e do aumento de demandas dirigidas à administração municipal, o período em tela também foi marcado por uma conjuntura política nacional de crescente polarização: só para citar os episódios mais relevantes, nesse período houve a eleição e renúncia de Jânio, a posse atribulada de João Goulart e a instalação do parlamentarismo, e a volta do presidencialismo após um plebiscito. Ao mesmo tempo, também foi um período em que a crise econômica brasileira se aprofundou, cuja face mais conhecida foi a aceleração do processo inflacionário e a carestia. Não foram poucos os debates na Câmara acerca dessas questões, principalmente quando da discussão do orçamento, de projetos de aumento de tarifas e impostos ou dos salários de servidores.

A importância da Câmara Municipal de São Paulo declinou com a instalação do regime militar. O processo de centralização golpeou a autonomia dos municípios brasileiros, principalmente dos mais populosos e importantes. Os sucessivos Atos Institucionais, a Constituição de 1967 e as emenda número 1 de 1969 foram paulatinamente tirando da população o controle sobre seus representantes e diminuindo a importância destes. Os prefeitos passaram a ser nomeados e, a partir de 1969, as câmaras municipais passavam a ter no máximo 21 vereadores, mesmo nos municípios maiores e mais populosos.

## Referências

- CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, São Paulo, 1960, 1961, 1962, 1963. Anais da... Divididos em pelo menos XX volumes anuais. São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo, 1960, 1961, 1962, 1963.
- CANNABRAVA F. , P. Adhemar de Barros: trajetória e realizações. São Paulo: Terceiro Nome, 2004.
- BRASIL. Governo Federal. Constituição de 1946. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm)
- LEME, M. C. da S. Francisco Prestes Maia e o urbanismo como campo de conhecimento e de atuação profissional. I ENANPARQ: Arquitetura, Cidade, Paisagem e Território: percursos e perspectivas. Rio de Janeiro, 29 nov. a 03 dez. 2010. Disponível em <http://www.anparq.org.br/dvd-enanparq/simposios/34/34-296-1-SP.pdf>
- LONGHI, C. Prefácio. In: MANECHINI, L. C. (org.) São Paulo na tribuna: primeira legislatura (1948-1951). Coleção: História das Legislaturas Contemporâneas da Câmara Municipal de São Paulo. São Paulo: Imprensa Oficial, Escola do Parlamento. 2012
- O ESTADO DE S. PAULO. Acervo Estadão. Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/noticias/acervo,saiba-quem-foi-prefeito-de-sao-paulo-haddad-e-o-70,7253,0.htm>.
- PREDIGER, C. O município brasileiro e seu papel até 1988. Interesse público, Belo Horizonte, v. 5, n. 17, jan. 2003. Disponível em: <http://www.amdjus.com.br/doutrina/administrativo/165.htm>
- PREFEITURA DE SÃO PAULO. O poder em São Paulo: história da administração pública da cidade (1554-1992). São Paulo: Cortez, 1992.
- PREFEITURA DE SÃO PAULO. Site de acesso. Disponível em [http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/cultura/bibliotecas/bibliotecas\\_bairro/bibliotecas\\_m\\_z/prefeitoprestesmaia/index.php?p=3864](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/cultura/bibliotecas/bibliotecas_bairro/bibliotecas_m_z/prefeitoprestesmaia/index.php?p=3864)
- PRESTES FILHO, U. de F. Prefeitos e vereadores na primeira legislatura: nuances das relações entre os dois poderes. In: MANECHINI, L. C. (org.) São Paulo na tribuna: primeira legislatura (1948-1951). Coleção: História das Legislaturas Contemporâneas da Câmara Municipal de São Paulo. São Paulo: Imprensa Oficial, Escola do Parlamento. 2012
- TRE/SP. Site de acesso. Disponível em <http://www.tre-sp.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/sistema-paulistica>



### CAPÍTULO 3

## O legislativo municipal e o processo de modernização e expansão de São Paulo

Maria Abreu<sup>1</sup>

1.Cientista política, IPPUR/UFRJ

## Introdução

São Paulo, 2016. A cidade, na verdade, é uma metrópole que confunde o município com a imensa mancha urbana de seu entorno. Mas é de município quando falamos de câmara dos vereadores, cujos discursos serão aqui analisados na 4ª Legislatura da Câmara Municipal de São Paulo. Ele é a unidade político-administrativa que será objeto de nossa análise, cuja população elegeu os representantes que fizeram os discursos que foram o ponto de partida para a pesquisa que deu origem a este capítulo. O município, de acordo com estimativas demográficas feitas em 2014 pelo IBGE, conta com uma população de 11.895.893 habitantes, enquanto a região metropolitana abarca 20.935.204 habitantes. A partir das notícias de jornais e conversas acerca de situações mais prosaicas, percebemos que os problemas recorrentes de São Paulo são: o trânsito, cada vez mais caótico; e o transporte público insuficiente para atender as demandas da população, ambas causas de tempos cada vez maiores de locomoção e deslocamento, principalmente das residências para os locais de trabalho. Ao lado desse problema praticamente universal, que atinge todos os moradores da cidade, alguns bairros, todos os anos, contam com as periódicas enchentes do mês de janeiro; em algumas regiões a cidade é rica, diversificada e opulenta; em outras, cinza, pobre, sem acesso a serviços públicos. São Paulo é uma das grandes cidades do mundo que não passaram por processos contínuos de planejamento. Nova York, Tóquio, Paris, Londres, Buenos Aires e até o Rio de Janeiro passaram por processos de planificação que moldaram sua feição urbana e até mesmo seu papel como centro cultural, econômico ou político de seus países. São Paulo se expandiu desmesuradamente. No entanto, a ausência aparente de planejamento urbano não significa que seu modo de crescimento se deveu ao acaso. Houve debates, houve projetos, houve disputa de visões de cidade. Algumas prevaleceram e contribuíram marcadamente para a São Paulo que temos hoje.

Este capítulo será dedicado a um período bastante fecundo do ponto de vista urbanístico, que é o período da 4ª Legislatura da Câmara Municipal de São Paulo, que corresponde aos exercícios de 1960 a 1963. Para além do cenário político institucional conflituoso e tumultuado que o Brasil vivia, a capital nacional acabara de se transferir para Brasília, cidade ícone do planejamento urbano. Planejamento que pode facilitar ou dificultar a vida em uma cidade, mas que, sem dúvida, marca de forma decisiva a rotina dos seus moradores e pode

produzir caminhos indelévels de estruturação de moradia, mobilidade, opções de lazer, enfim, de relações com a cidade.

O período 1960-1963 corresponde ao último ano de uma gestão de Adhemar de Barros (PSP), expoente do populismo paulista, e os três anos de governo de Prestes Maia (UDN), que já havia sido prefeito da cidade, no período de 1º de maio de 1938 até 10 de novembro de 1945. Embora se esperasse que as duas administrações tivessem diretrizes diferentes, Ademar de Barros e Prestes Maia não eram inimigos políticos. Prestes Maia foi o prefeito de São Paulo durante o Estado Novo, quando o interventor no estado de São Paulo era Ademar de Barros, e permaneceu no cargo de prefeito após o golpe militar de 1964 com o apoio de Adhemar de Barros, então governador. Além disso, o futuro prefeito já tinha um trabalho como urbanista então extremamente reconhecido. Adhemar de Barros deixa o governo municipal com inúmeros problemas, inclusive financeiros, e Prestes Maia, além de ser respeitado como urbanista, era tido como um bom administrador e possuía uma boa reputação advinda de sua experiência como prefeito. Sua eleição foi recebida como um fato auspicioso, que poderia levar São Paulo a retomar seu caminho de modernização e de melhoramentos, que fez com que ela deixasse, no começo do século XX e da industrialização brasileira, de ser uma cidade do interior para se tornar um dos principais centros econômicos e culturais do país.

Além desta introdução, este capítulo será dividido em três partes. Na primeira, será traçado um diagnóstico da situação urbanístico-demográfica de São Paulo em 1960-1963, a partir dos discursos analisados nos anais da Câmara e também de dados estatísticos e documentos oficiais. Na segunda parte, serão analisadas as duas concepções de planejamento urbano que se encontravam em disputa na época, a de Prestes Maia, prefeito, e a de Luís Inácio Anhaia Melo, que havia sido um dos principais elaboradores do Plano Diretor de 1954. Ambos engenheiros, ambos urbanistas. Nessa disputa, sem dúvida prevaleceu a visão de Prestes Maia, mas seus planos também não foram completamente postos em prática. Na terceira parte, pretende-se examinar como as ideias parcialmente colocadas em prática de Prestes Maia marcaram o desenvolvimento urbano de São Paulo. Teria sido a alternativa de Anhaia Melo mais bem-sucedida? Seria a elaboração de Prestes Maia mais adequada ou mais conveniente aos interesses que estavam em disputa na época? Essas são perguntas recorrentes, em quaisquer processos de planejamento e de construção de cidades. E o período histórico a ser analisado neste artigo é privilegiado como fonte das questões que mobilizaram a construção de uma das cidades com problemas e desafios dos mais complexos no mundo.

## São Paulo no período 1960–1963

De acordo com os dados do censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1960, o município de São Paulo tinha 3.781.446 habitantes, enquanto o estado de São Paulo contava com uma população de 12.974.699, e o Brasil, com uma população de 70.070.457. No censo de 1960, não houve distinção da situação do domicílio entre urbana e rural, mas em 1950, de acordo com dados do censo disponibilizados pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), 93,4% da população morava na zona urbana e, em 1970, esta contava com 99,1% da população paulistana. Enquanto isso, em 1950, a população rural brasileira correspondia a 63,84% da população total. Vinte anos depois, os habitantes das zonas rurais correspondiam a 44% da população total (Atlas da Questão Agrária no Brasil).

O censo demográfico de 1960 é o primeiro em que São Paulo aparece como o município mais populoso do país, passando o Rio de Janeiro, que, então, contava com 3.307.163 habitantes. No censo anterior, de 1950, o Rio de Janeiro ainda era o município mais populoso do Brasil, com 2.377.451 habitantes, enquanto São Paulo tinha 2.198.096 – São Paulo e Rio de Janeiro eram as duas grandes capitais brasileiras nessa época. Somente em 1970, outra capital, Recife, iria passar a marca de um milhão de habitantes. Desde 1960, tanto a população de São Paulo, quanto a sua distância numérica em relação à população do Rio de Janeiro só aumentariam. Nesse período, a vocação industrial de São Paulo era notável: cerca de um terço de sua população economicamente ativa se dedicava a atividades industriais; no zoneamento, uma das prioridades era a definição das zonas industriais, e a indústria do automóvel era saudada como uma das portas do desenvolvimento do país e da cidade.

O município mais populoso do país, então, era governado por Adhemar de Barros e os seus principais problemas, do ponto de vista urbanístico, apontados pelos parlamentares nos debates registrados nos anais da Câmara de Vereadores de 1960 eram: 1) insuficiência de recursos financeiros para a realização das melhorias que a cidade, em todos os seus aspectos necessitava; 2) a corrupção e a ineficiência da Companhia Municipal de Transportes Coletivos (CMTC); 3) o trânsito na cidade; 4) a necessidade de definição do viário e retificação do curso dos rios; 5) a necessidade de obras nas regiões mais periféricas.

Os Jogos Pan-americanos, em sua 4ª edição, seriam realizados no município em 1963, mas praticamente não foi assunto dos debates parlamentares municipais, provavelmente por terem ocorrido sob a responsabilidade do governo do estado de São Paulo e também por não ter contado com obras específicas para a sua realização. As notícias do dia seguinte aos jogos, que ocorreram de 20 de abril a 5 de maio de 1963, saudavam a civilidade do povo de São Paulo e o fato de os jogos terem sido “modestos, mas lucrativos<sup>2</sup>”. Do ponto de vista



**Prestes Maia nos Jogos Pan-americanos 1963.**

Fonte: Acervo CMSP.

urbano, portanto, não houve obras para os Jogos, nem alterações marcantes, para a sua realização. Além disso, o governo estadual, durante os Jogos, era exercido por Adhemar de Barros, justamente o prefeito de São Paulo em 1960, em seu último ano, deixando para trás muitas críticas e várias denúncias de corrupção, mencionadas nos debates da Câmara.

Mesmo sem se preocupar com os Jogos Pan-americanos, a cidade ansiava por alterações urbanísticas que dessem guarida ao desenvolvimento em curso na cidade que mais sentia o projeto de desenvolvimento do próprio país. Esta ânsia estava presente no discurso de homenagem a Juscelino Kubitschek, que recebeu, em Sessão Especial de 12 de maio de 1960, logo após a fundação de Brasília, nova capital do país, em 21 de abril do mesmo ano, o título de cidadão paulistano. Nessa sessão, o vereador Luis Domingues (PSD), do mesmo partido do presidente, discursou efusivamente a favor do Plano de Metas, que sintetizava a concepção de desenvolvimento então em voga no país. E de seu discurso serão destacados os seguintes excertos:

“A uma tarefa fundadora de tal porte e ambição, voltou-se, porém, o governo de V. Exa., dando-lhe execução e realização, através do programa de metas. Na impossibilidade do uso puro de simples métodos pré-existentes para a abordagem da problemática contida nas metas, optou V.Exa. por uma verdadeira revolução metodológica, que possibilitou a consecução dos fins colimados, através de caminhos inusitados, não sem enfrentar a suspicácia e a descrença contumaz de muitos”. (...)

<sup>2</sup>Folha de São Paulo, capa, 6 de maio de 1963, disponível em <http://acervo.folha.uol.com.br/fsp/1963/05/06/2/>.

“Eis aí o milagre da indústria automobilística, provendo o mercado nacional, liberando divisas, criando indústrias satélites (como a de auto-peças)

e já agora revertendo em benefício da lavoura, com o início da fabricação de tratores e implementos agrícolas, justamente no momento em que a energia elétrica generalizada e barata começa [a] ser uma realidade nacional, em escala não apenas urbana, mas ainda rural. O País ultrapassa assim a fase da produção dos bens de consumo, para ingressar na da produção dos bens de capitais, reprodutores de bens, máquinas de fazer máquinas, o que é marco zero para a marcha em direção à categoria de potência no plano internacional, numa era em que já se cogita, inclusive, da segunda revolução industrial, ou seja, da automação, e frente à qual, até então o nosso país estava na melancólica posição de um espectador, sequer admitido à primeira fase dessa revolução, destino que parecia a fatalidade dos países de economia semicolonial”.(...)

“Esta mentalidade, como um mote histórico, V.Exa. a transpôs para o Brasil de hoje, dando-lhe uma finalidade própria: a emancipação nacional. E aqui se encontram, através desse título, o Bandeirante altivo e o Presidente pioneiro, que mais de uma vez declarou que governaria a República como se paulista fosse, dada a identificação de seu espírito capaz de construir, no prazo exíguo de um mandato, uma cidade “mater” e o povo que, por seu turno, edificou a cidade que mais cresce no mundo e o maior parque industrial da América Latina”. (SEsp, 13/03/1960).

Nesse discurso, percebe-se o paulistano como reconhecendo seu papel de símbolo do próprio desenvolvimento do país. A transferência da capital para Brasília – do litoral do Rio de Janeiro, para o interior do país – se assemelhava à própria expansão territorial bandeirante para o oeste. O espírito paulista, então, tinha encontrado o espírito nacional, em uma concepção de desenvolvimento voltada para a industrialização, papel reivindicado por São Paulo e para a valorização do automóvel e de sua indústria. Embora muito diferentes do ponto de vista do planejamento, tanto Brasília, com seus eixos viários de grande velocidade e rápido acesso de uma parte da cidade a outra, como São Paulo, com suas grandes avenidas e produzindo uma expansão territorial ilimitada, sem o necessário acompanhamento de uma capilarização do transporte público, valorizaram o automóvel como veículo e como indústria.

Neste período, estava instalada a Comissão do Plano Diretor da Cidade que, em 1960, se encontrava voltada para a definição do zoneamento industrial de São Paulo. De acordo com intervenção do vereador Freitas Nobre (PSB), que seria vice-prefeito de São Paulo, na gestão de Prestes Maia, em 14 de março de 1960:

“Nesta classificação das indústrias, está a Comissão do Plano Diretor da Cidade estudando as indústrias de zonas residenciais, porque há pequenas indústrias que se podem localizar na zona residencial, sem prejuízo para uma classificação harmônica e urbanística e que atenda aos próprios preceitos da

higiene e da segurança. Está ainda estudando a localização das indústrias chamadas de local especial, isto é, daquelas que se colocam como intermediárias entre as indústrias de zona residencial e outras indústrias. Estudando a localização das indústrias da zona central, das indústrias das zonas distritais, inclusive distritos periféricos e limítrofes do centro: estudando a localização das indústrias de zona fabril e estudando a localização da zona rural propriamente dita do Município. Ora, esses estudos representam um grande passo para a fixação desses agrupamentos industriais da cidade, em benefício de uma divisão equânime e de interesse urbanístico e mesmo de higiene para as populações da cidade, tendo em vista, inclusive, os problemas de ordem sanitária, de segurança, até que obras definitivas e recursos técnicos sejam aprovados e postos em prática no sentido de que o zoneamento de São Paulo seja, de fato, um resultado do estudo dos técnicos que integram a Comissão Orientadora do Plano Diretor do Município”. (SO, 16/03/1960).

Tal Comissão Orientadora do Plano Diretor do Município a que o vereador Freitas Nobre se referia era aquela prevista na Lei nº 4.494 de 14 de junho de 1954, que veio substituir a Comissão Orientadora do Plano Diretor da Cidade, prevista no Decreto-Lei 431 de 7 de julho de 1947. Neste decreto, foi criado também o Departamento de Urbanismo, subordinado à Secretaria de Obras e Serviços Municipais.

Sarah Feldman (2012), ao estudar e analisar a política de planejamento do período, observa que tais órgãos burocráticos faziam parte de uma visão de que o planejamento urbano deveria ser realizado e elaborado de forma apartada das demais atividades da administração municipal, concepção que vigorava no Estado Novo, período político do país em que ela foi criada. Apesar da qualidade da equipe técnica, composta por engenheiros qualificados e dos planos contratados desde a criação do departamento, somente em 1971 foi apresentado um Plano Diretor para a Cidade. Em 1960, o que havia mais próximo de uma lei de planejamento era a Lei nº 5261, de 4 de julho de 1957, que estabelecia coeficiente de aproveitamento de lotes, densidade demográfica, área mínima de lote por habitação, área mínima de espaços livres e dava outras providências. Além dessa lei, havia o Plano de Avenidas de autoria de Prestes Maia e por ele finalizado, que inspirou a estrutura radial das vias da cidade. Embora vários dos aspectos desse plano tenham servido de ponto de partida para a São Paulo que temos hoje, ele nunca foi integralmente implantado, dadas as interrupções no planejamento da cidade, realizadas pelos diversos governos.

Desde 1947, de acordo com Feldman (2012), o zoneamento foi a marca do planejamento urbano e se constituiu a partir de delimitações fragmentadas, efetivadas por meio de decretos. O zoneamento, de acordo com ela, era “duplamente compreensivo”, na medida em que era “abrangente ao conjunto da cidade” e “dividia o território urbano em zonas, nas quais se articulam diferentes

parâmetros urbanísticos”. É nessa moldura que se dá o planejamento reivindicado pelos parlamentares e efetuado pela prefeitura no período.

Tais demarcações de zoneamento eram feitas sem um planejamento estruturado e ocorriam para atender diversas demandas, que competiam com os demais elementos da desordem urbana da cidade.

## Mobilidade urbana

No período 1960-1963, o transporte coletivo da cidade era operado pela Companhia Municipal de Transportes Coletivos, sociedade de economia mista criada em 1946 para assumir tanto o transporte de ônibus, que era realizado por diversas empresas, como o de bondes movidos a energia elétrica, que eram operados pela Light. A criação da CMTC sofreu crítica expressa no vereador Rio Branco Paranhos (PTB), na 19ª Sessão Ordinária, de 16 de março de 1960. De acordo com ele, a CMTC era fruto da fusão de empresas de ônibus e de frota da Light, que se encontravam obsoletas e queriam se desonerar da obrigação de modernizar suas frotas e, com isso, delegaram ao poder público a responsabilidade pelo serviço e pelo investimento, recebendo ainda, indenização por isso, pois foram supervalorizadas. Na opinião desse vereador, os salários dos funcionários da companhia eram muito altos, principalmente considerando que prestavam um serviço ineficiente. Embora a CMTC fosse uma sociedade de economia mista, a Prefeitura era quem realizava os aumentos de capital necessários para os investimentos. A cada aumento de capital, um novo debate na Câmara.

Uma das manifestações dignas de nota, acerca da situação da CMTC, foi a do vereador Francisco Cimino, na 151ª Sessão Ordinária:

“O Município de São Paulo padece de males crônicos que tem desafiado a eficiência e a capacidade de várias e muitas administrações. São problemas considerados pelo consenso geral quase que como “insolúveis”. Destacam-se entre eles a CMTC, o Serviço Funerário, os terrenos em cemitérios, a questão das feiras livres, o caso dos ambulantes etc. O povo de São Paulo, ao eleger o eminente urbanista Prestes Maia para alcaide da comuna, votou mesmo em desespero de causa e isso ninguém pode contestar na certeza de que semente um administrador capaz, do gabarito técnico desse grande homem público, poderia solucionar esses problemas, tidos como “insolúveis”. Não temos a pretensão de orientar o atual Prefeito de como deva agir em cada caso. Entretanto, permitimo-nos sugerir a S. Exa., no caso da CMTC, que extirpe dessa concessionária todo o tipo de politicalha que lá sempre imperou. Não pedimos a S. Exa. que dispense funcionários. Sugerimos a S. Exa. que racionalize os trabalhos dessa concessionária para que ela possa prestar serviços úteis à coletividade” (SO, 14/04/1961).



PREFEITURA  
DO  
MUNICÍPIO  
DE  
SÃO PAULO

PREFEITO  
DR. WLADIMIR  
DE  
TOLEDO PIZA

SÃO PAULO  
1956



## ANTE-PROJETO DE UM SISTEMA DE TRANSPORTE RÁPIDO METROPOLITANO

**Anteprojeto do Metropolitano , 1956.**

Fonte: Acervo CMSP.

O vereador sugeria, ainda, que o mesmo serviço, se prestado por concessionárias privadas, seria ofertado de maneira muito mais eficiente. Apesar da assertividade dessa opinião, não foi apontado nenhum exemplo em que os serviços privados fossem efetivamente melhores. Na cidade de São Paulo, ao contrário, as regiões que contavam com outras empresas particulares sofriam de escassez de transporte, como observou o vereador William Salem (PRT), na 276ª Sessão Ordinária:

Tivemos oportunidade de visitar, há dias, Vila Matilde, nesta Capital. O que lá encontramos não é nem mais nem menos do que o que temos encontrado nas demais vilas desta cidade abandonada, um lugar progressista, cheio de boa vontade, não obstante inteiramente ausente de qualquer obra de melhoramento público. Para nos situarmos apenas no setor do transporte, devemos dizer que o povo de Vila Matilde vive apenas na esperança de obter o transporte que lhe deve ser proporcionado, por ironia da sorte, por uma empresa de ônibus que se chama “Empresa Vila Esperança”. Essa empresa, que está totalmente ausente de Vila Matilde, se não atender às reivindicações populares deverá ter sua licença cassada pela CMTC, já que vem trazendo o laborioso povo daquela Vila numa constante revolta pela absoluta falta de transporte. (SO 4/05/1962).

O discurso de William Salem coloca em evidência que o serviço de transportes da cidade, desde 1960, encontra-se bastante consolidado na zona central da cidade e em seus distritos contíguos, mas não é ofertado de forma suficiente e adequada na periferia da cidade. Essa situação se agrava se os usuários do transporte público necessitarem ir além dos limites da cidade e utilizar o transporte metropolitano, conforme observa um dos vereadores na 340ª Sessão Ordinária:

“Tem sido levantado, desta tribuna, com frequência, o drama do transporte ferroviário suburbano que vem desafiando as providências governamentais, principalmente as do setor federal. Sabemos que o movimento diário dos transportes ferroviários que servem os subúrbios da Capital é, em média, da ordem de 250.000 passageiros, o que representa, mensalmente, um transporte igual ao da população de São Paulo, da ordem de 4.000.000 de habitantes. Ora, este número, por si só, fala da tragédia em que está imersa a população suburbana da Capital. E, quando falo em população suburbana, penso naquela que é servida pela Sorocabana inclusive no Ramal da Cantareira – pela Santos-Jundiaí e, principalmente, naquela que é servida pela Central do Brasil. Sabemos que o transporte urbano, de um tempo a esta e parte, no campo da CMTC, de certa forma com a colaboração de algumas empresas particulares, tem, pouco mais ou menos, melhorado. Entretanto, o mesmo paulistano se encontra, na área dos subúrbios, profundamente sacrificado. O transporte pelos subúrbios é mais difícil, mais oneroso, e depende de providências da União, as quais demoram tanto que vemos nos subúrbios os passageiros sendo transportados como gado em pé, em meio a mais vergonhosa e afrontosa promiscuidade para uma cidade com os foros de civilidade como São Paulo. Desejo desta tribuna, dentro da competência a que está afeito um homem público que se preza, levantar um apelo às autoridades governamentais da União, para que não sejam tão somente substituídos os vagões de madeira pelos vagões de aço, como também seja multiplicado o número de trens suburbanos, em número de vagões, para evitar a promiscuidade, o perigo, a fatalidade que tantas vezes tem recaído”. (SO, 09/11/1962).

Como se vê, as queixas a respeito do transporte público da cidade de São Paulo parecem ser as mesmas que são feitas atualmente. Hoje, a São Paulo Transportes (SPTRANS) é a empresa concessionária de transportes que coordena a atividade de várias empresas menores de ônibus e vans. O transporte sobre trilhos é de responsabilidade integral do estado de São Paulo, por meio da Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), mas a superlotação continua a mesma, tendo originado inclusive a proposta de política de reserva de vagões para mulheres em horários de pico, como resposta à “promiscuidade” de que já se falava na década de 1960, conforme o discurso acima. No entan-

to, embora a reserva tenha sido aprovada pela Assembleia Legislativa de São Paulo, o governador Geraldo Alckmin vetou a lei, em 8 de agosto de 2014.

Além dos problemas com o transporte, também eram recorrentes no parlamento reclamações acerca do trânsito na cidade. A estrutura viária da cidade tinha observado, na medida do possível, o Plano de Avenidas apresentado por Prestes Maia em 1930 e estava consolidado no centro, com grandes vias estruturando o acesso às partes mais remotas da cidade.

Em relação ao trânsito, é necessário destacar que a definição de mãos das vias, zonas de silêncio, velocidade máxima e todas as medidas de engenharia de tráfego não eram competência do município, mas do estado. A Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) seria criada somente em 1976, na gestão de Olavo Setúbal. Até este momento, o trânsito era organizado de forma precária e pouco profissional.

Para alguns parlamentares, o trânsito era assemelhado com a balbúrdia urbana, como indica discursos contidos na 159ª Sessão Ordinária, em que é mencionada a necessária urbanização da Praça Roosevelt e adjacências da Rua Augusta e Rua da Consolação. Também se destacava a pavimentação de vias em regiões não centrais da cidade, como a reivindicação de pavimentação de vias da Mooca, na 348ª Sessão Ordinária.

Na 336ª Sessão Ordinária, o vereador Ermano Marchetti (PR) fez um discurso que poderia ser considerado síntese da falta de integração entre os transportes públicos municipais e estaduais e da ausência de condições de acesso dos usuários aos transportes, sendo que estes, muitas vezes, tinham que fazer longas caminhadas e terem ameaçada a sua segurança para poder se deslocar pela cidade, ainda que de casa para o trabalho:

Medida das mais antipáticas e antissociais foi tomada pela direção da Estrada de Ferro Sorocabana, proibindo o trânsito pelas porteiras da rua John Harrison, que vinham sendo utilizadas pelos lapeanos há mais de 70 anos.

A Sorocabana considera que, dada a existência, no local de um viaduto, o trânsito de pedestres pode ser realizado pelo mesmo, dispensando-se assim as porteiras do movimento de pessoas, que dificultaria os serviços da Estrada. O viaduto, melhoramento público dos mais importantes, não foi, contudo, construído para o trânsito de pedestres, e sim para o de veículos, de vez que está muito distanciado dos pontos de ônibus de que se servem os munícipes que necessitam fazer uso das porteiras. O viaduto obriga essas pessoas a urna longa e penosa caminhada, quando, pelas porteiras, elas economizariam tempo e esforço. Uma verdadeira multidão, calculada em mais de 50 mil pessoas, necessita fazer, diariamente, uma caminhada da rua Tenente Landi para a John Harrison, e vice-versa. Pelas porteiras, economizam tempo e energias; pelo viaduto, desgastam-se, chegando atrasadas ao serviço ou a suas residências. Todos saem



**Enchente Rio Tamanduateí na Ponte Pequena, Zona Norte de São Paulo, SP, 1930.**

Fonte: Acervo Histórico de São Paulo.

perdendo, principalmente os moradores locais e dos bairros e vilas situadas na Freguesia do Ó e em Pirituba. Trinta e oito linhas de ônibus despejam no local uma grande massa humana, que, estando, como nós, integrada no esforço produtivo de São Paulo, trabalhando em fábricas, escritórios e casas de comércio, necessita de melhores condições de transporte e de facilidades urbanas. São obrigados, então, a atravessar as porteiras das Estradas de Ferro Santos a Jundiaí e Sorocabana, pelas escadarias ali existentes. Estou, através de requerimento à Mesa, solicitando ao Sr. Presidente se digne officiar ao Sr. Secretário da Segurança Pública, com urgência, para que coloque ali um número de 6 ou 8 policiais, ou mais, na escadaria existente sobre os trilhos das Estradas. Na hora do rush, cenas indescritíveis, de terror e vandalismo – verdadeiro vandalismo – se verificam naquele movimentado local. Meninas, moças e senhoras, que necessitam passar pela escadaria, são vítimas de cafajestes que ali ficam postados esperando o momento de aproveitar-se delas. Uma verdadeira multidão procura passar pela escadaria, muito embora seja esta por demais estreita, mal comportando a passagem de massa humana que por ali transita somente à custa de muito atropelo, comprimindo-se e acotovelando-se. “Quem não deseja submeter-se às cenas indecorosas que ali se passam e subtrair-se à ação dos batedores de carteira e de toda a escória da sociedade, necessita ficar por mais de uma hora e meia à espera de que diminua o movimento de pessoas pelas escadas. “E’ de uma tal situação que se aproveitam indivíduos inescrupulosos para submeter à sua vontade e aos seus sórdidos planos as indefesas moças, meninas e senhoras que entraram na multidão procurando passar para o outro lado das porteiras, hoje fechadas ao público, daquelas Estradas de Ferro”. (SO, 27/10/1962).



Vista da Avenida Marginal Tietê, atual Av. Morvan Figueiredo em São Paulo (São Paulo, SP), 1958.

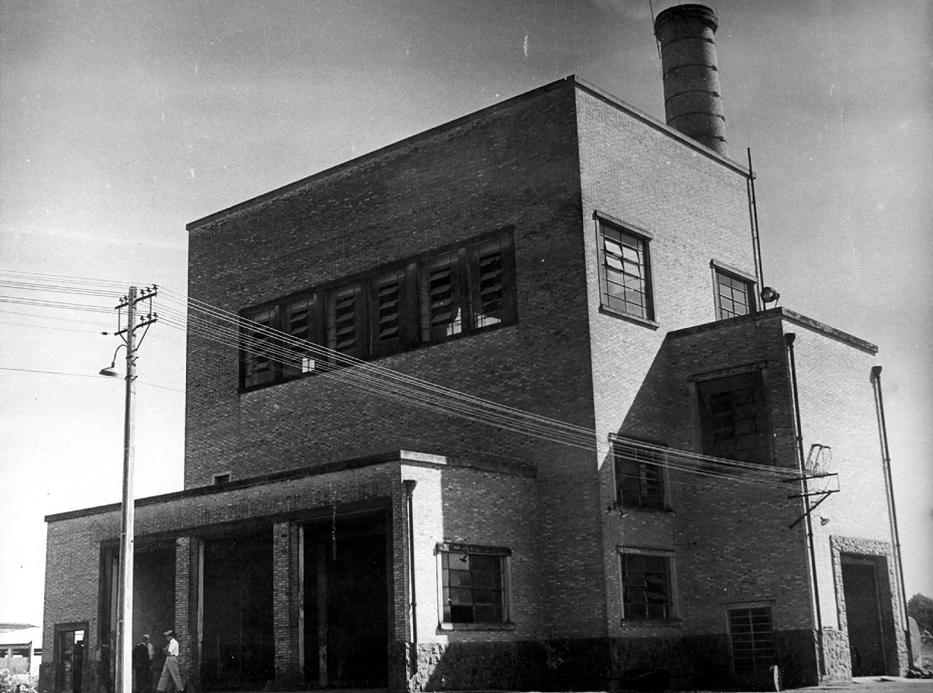
Foto: Acervo Histórico de São Paulo.

Atualmente, provavelmente muitos lugares na cidade apresentam problemas semelhantes ao acima relatado. O esforço produtivo de São Paulo, tal como invocado pelo vereador foi, desde a industrialização do Brasil, mobilizado, sem que fossem dadas condições para que esse esforço fosse mais bem aproveitado e, mais importante do que isso, não constituísse violência para os próprios trabalhadores, principalmente as mulheres.

### Retificação de ruas, leitos de córregos e enchentes

Assim que Prestes Maia assumiu a prefeitura, em 1961, vários pontos foram levantados com mais afinco, na esperança de que seriam solucionados por um prefeito de reconhecida competência técnica e que já tinha vasta experiência na administração da cidade. A confiança na técnica e na capacidade da burocracia de resolver os problemas da cidade é indicada no seguinte discurso de Francisco Cimino, na 179ª Sessão Ordinária:

“A cidade de São Paulo teve crescimento muito rápido, e a ação dos Poderes Públicos não conseguiu acompanhar esse desenvolvimento no tocante à distribuição de serviços, tais como vias de acesso, iluminação, coleta de lixo, telefone, água, esgoto, educação, saúde, etc. Em consequência, encontramos, na periferia, principalmente, verdadeiras cidades que brotaram do dia para a noite, desordenadamente, muitas vezes sob a nefasta influência de loteadores sem escrúpulos, que visam mais à especulação imobiliária que o benefício das populações, desprovidas completamente de qualquer benfeitoria que pudesse minorar o sofrimento das mesmas. As ruas são íngremes, tortuosas, lamacentas, cheias de cratera, com esgotos a céu aberto, colocando em risco a saúde



**Usina de Lixo Pinheiros, São Paulo, SP, 1959.**

Fonte: Acervo Histórico de São Paulo.

de principalmente das crianças. Em tempo de chuva, os córregos e cursos d'água não retificados, em sua maior parte tomados por depósitos de lixo, transbordam, inundando as residências e, conseqüentemente, expondo as populações a risco de epidemias; as casas brotam sem a menor fiscalização, não obedecendo às posturas municipais e acarretando problemas urbanísticos insolúveis; os transportes, as ambulâncias, a entrega de leite, de gás, e de outras utilidades, tornam-se impraticáveis. Há mais de

2 meses a Capital possui novo Prefeito, e desta vez por maioria dos sufrágios populares. Temos certeza que S. Exa. — conhecedor da situação aflitiva dos bairros periféricos — saberá, através dos Distritos de Obras, (órgãos ligados diretamente àqueles bairros) atacar o problema, dotando aqueles órgãos dos meios necessários à consecução de obras, tais como: galerias de águas pluviais, guias e sarjetas, asfalto, sarjetões, travessias, limpeza e retificação dos cursos d'água, abertura e alargamento das avenidas de penetração. Concomitantemente, poderá S. Exa. atacar as obras de vulto: o metrô, as radiais, a retificação do Tietê, etc.. Assim, o povo sentirá sua presença benéfica e fecunda em qualquer ponto da cidade. Vila Maria, Cidade Patriarca, Vila Matilde, Parque Peruche, Butantã, Vila Espanhola, Vila Alpina, Jaguaré, e outros bairros não ficarão esquecidos. Desta Tribuna, todos os dias, meus colegas conclamam a necessidade premente destas populações sem um mínimo de conforto. A administração através do funcionamento de seus Distritos, deverá atacar os problemas cruciantes daqueles bairros. Que não se diga, amanhã, responsabilizando a administração, que ela apenas dedicou seu tempo às obras de vulto que, se nos parecem imprescindíveis, não excluem aquelas pequeninas reivindicações das populações, que têm direito de participar dos benefícios públicos, através de taxas e impostos que pagam." (SO, 23/06/1961).

No entanto, esta expectativa não se concretizou. Na 412ª Sessão Ordinária, realizada em 10 de junho de 1963, o vereador Ary Silva (PR) realizou um verdadeiro balanço sobre as ações do poder público em relação às enchentes:

“Há dias voltamos a tecer considerações sobre a urgente necessidade do estabelecimento de um convênio entre Estado e Município para resolver, senão definitivamente, pelo menos em parte, o angustiante problema dos Fundos de Vale. O assunto vem sendo cuidado desde longa data, por engenheiros diversos, sejam municipais ou estaduais, mas na realidade eles apenas demonstram o



**Canindé balsa com carroça e charrete  
o Rio Tietê construção de ponte ru  
Porto Seguro, São Paulo, SP, 1930.**

Fonte: Acervo Histórico de São Paulo.

cuidado de excelentes funcionários que olharam para o progresso do Município. Não encontraram, todavia, a devida receptividade por parte dos poderes, tanto do Estado, como do Executivo, por falta, cremos, de recursos. Agora que se afirma, graças ao trabalho dos Vereadores que integraram a Comissão das Enchentes, que o Município precisa da urgente ajuda do Estado e da União para resolver o problema das enchentes, logicamente que se deva voltar a cuidar do momentoso assunto, porque os Fundos de Vales são uma das causas não apenas das enchentes, mas também da falta de melhor limpeza na cidade, já que seu inaproveitamento resulta na ausência de maior rede coletora de esgotos e também na ausência de algumas vias expressas de comunicação ligando os bairros, através das extensas bacias em que eles se situam. Essa nossa volta ao problema foi, repetimos, devido aos estudos que realizamos juntamente com todos os colegas que integraram a Comissão das Enchentes. E também porque vemos que os munícipes nos procuram para resolver alguns problemas que parecem fáceis, mas que demandam verbas das quais o município carece. Há dias fomos procurados por uma comissão de moradores da Rua Força Pública, por causa de um esgoto que ali corre a céu aberto. A consequência, segundo pudemos constatar, é resultante da ausência de rede de esgotos, embora, a Força Pública esteja praticamente no centro da cidade. Estivemos, também, verificando um problema angustiante que se situa na rua dos Andradas com começo pela Rua Nova dos Portugueses, e que do outro lado pela Estrada do Imirim, tem o nome de Rua Silva Gomes. Ali será necessário um pontilhão, para impedir que a rua continue cortada ao meio, mas na realidade é mais um problema resultante do Fundo de Vale que ainda não foi resolvido e que diz respeito à extensa Bacia

do Mandaqui e também do Córrego do Tremembé. Aliás, o bairro do Imirim é uma das grandes vítimas de tal situação, porque não tem esgoto e os Fundos de Vale ali não foram devidamente resguardados, criando-se uma situação das mais difíceis para a sua enorme população. Mas, conforme dissemos, na Zona da Cantareira temos três problemas de cruciais Fundos de Vale – Mandaqui, Carandiru, Tremembé. No entanto, na cidade são trinta e oito as grandes bacias de Fundos de Vale. A atual administração está procedendo à canalização de alguns dos córregos, mas o Estado precisa cooperar urgentemente, porque a municipalidade com verbas próprias não pode arcar com a responsabilidade. Desde 1959, que estamos clamando pela presença de um convênio, mas este não pôde surgir e quer nos parecer que somente agora, com os estudos referentes às enchentes, é que se poderá, com organismo próprio, cuidar do problema dos Fundos de Vale. Conforme já dissemos desta tribuna, focalizando o problema dos loteamentos clandestinos, pequenos e grandes proprietários, atraídos pelo lucro fácil proporcionado pela desenfreada especulação imobiliária, no período após-guerra, iniciaram a corrida para o retalhamento indiscriminado de suas chácaras e sítios. Os arruamentos foram projetados e executados, com raras exceções, segundo a lei do menor esforço e do máximo aproveitamento da área vendável. O terreno bom, isto é, aquele que não exigisse qualquer forma de melhoramento, foi dividido em lotes de área mínima permitida pelos dispositivos do nosso Código de Obras que necessita de uma reestruturação. O terreno mau, construído geralmente pelas partes baixas e ribeirinhas das glebas loteadas, por exigirem obras de drenagem e retificação, foram de preferência abandonadas ou deixadas como espaços livres, e isto por exigências das posturas municipais. Muitos proprietários, não conformados com essas exigências, embora mínimas, abriram por conta e risco, arruamentos clandestinos, com os mínimos requisitos indispensáveis ao que se denomina “via pública”, e, não em raro, em contraposição às mais rudimentares normas de urbanismo. Esse problema qualquer um pode ver nas Vilas do centro periférico. E como a ausência de fiscalização rigorosa também se fez presente, no que diz respeito aos novos bairros aprovados, tudo isso permitiu que as empresas imobiliárias deixassem os Fundos de Vale ao abandono e em muito piores condições. A supervalorização dos terrenos, ainda disponíveis dentro dos limites da zona urbana, teve o condão de duplamente dificultar a solução do problema. Primeiro, elevando astronomicamente o custo das desapropriações das arcas necessárias à abertura dos Fundos de Vale ainda existentes na zona mais central da Cidade. Segundo, o espantoso incremento tomado pelas construções nos novos bairros ou Vilas periféricas transformou rios, córregos ou simples “talwegs” [caminhos de vale] em canais de esgotos a céu aberto. A erosão natural causadas pelas águas pluviais, dirigidas através de sarjetas, sobre o terreno nu e a própria mão do homem, completam o quadro atual, que é de calamidade pública. Assim sendo já tivemos oportunidade de saber junto ao Executivo Municipal os estudos feitos para a solução dos Fundos



Carros atravessam alagamento na avenida Cruzeiro do Sul, em São Paulo, após chuva. São Paulo, SP, 29.10.1957. Foto: Folhapress.

de Vale. E todos respondem que é necessário o Estado colaborar. Já ao tempo em que era Governador o Sr. Carvalho Pinto, e Prefeito o Sr. Adhemar de Barros, reclamávamos essa estreita colaboração, pois achávamos que somente o Município não podia realizar as obras. Agora que o Sr. Adhemar de Barros é governador, reclamamos para o Prefeito Prestes Maia essa ajuda, porque é o Município de São Paulo que está em jogo. E mais do que tudo, reclamamos também a ajuda da União, porque conforme conclusão da Comissão das Enchentes da Câmara Municipal de São Paulo, da qual fomos um dos seus membros, somente com a formação de um órgão especial, tendo verbas do Estado, União e Município, que o problema poderá ser resolvido”. (SO, 12/06/1963).

A seguir, o vereador passa a ler diversas informações concedidas pelo Executivo Municipal desde 1960, demonstrando que a demanda pela realização de convênios entre o município e o estado já vinha desde então.

O discurso acima transcrito demonstra a impotência do poder público, seja ele municipal, estadual, ou mesmo federal, diante da fúria capitalista da especulação imobiliária em uma cidade em expansão territorial. Neste caso, não faltava apenas a devida regulamentação que contivesse a expansão, ou a planejasse. Faltou estrutura estatal até mesmo para fiscalizar o mais básico, que era se os terrenos loteados tinham as condições mínimas para, inclusive, serem considerados zona urbana. Esses problemas – e talvez por isso o censo de 1960 não tenha feito a contagem da população em zonas urbanas e rurais, pois se tratava de um momento em que a população das grandes cidades crescia muito – provavelmente são a razão de a população urbana de São Paulo ter sido tão

alta já desde 1950. Na verdade, muitos dos lotes resultados de parcelamentos não tinham as qualificações necessárias para que fossem classificados como urbanos, mas como o lote de origem se encontrava em zona urbana, os novos lotes nela também eram considerados.

Neste sentido, vale notar que somente em 1979 foi aprovada a Lei Federal nº 6.766, que dispõe sobre o parcelamento do solo e se encontra em vigor até hoje, com suas sucessivas alterações. Considerar a zona urbana maior do que ela realmente era tinha a vantagem, ainda, do ponto de vista do poder público municipal, de que os imóveis nela situados gerariam a cobrança de IPTU, tributo municipal.

### **Município de São Paulo: População e crescimento populacional por distritos e subdistritos (1960-1963)**

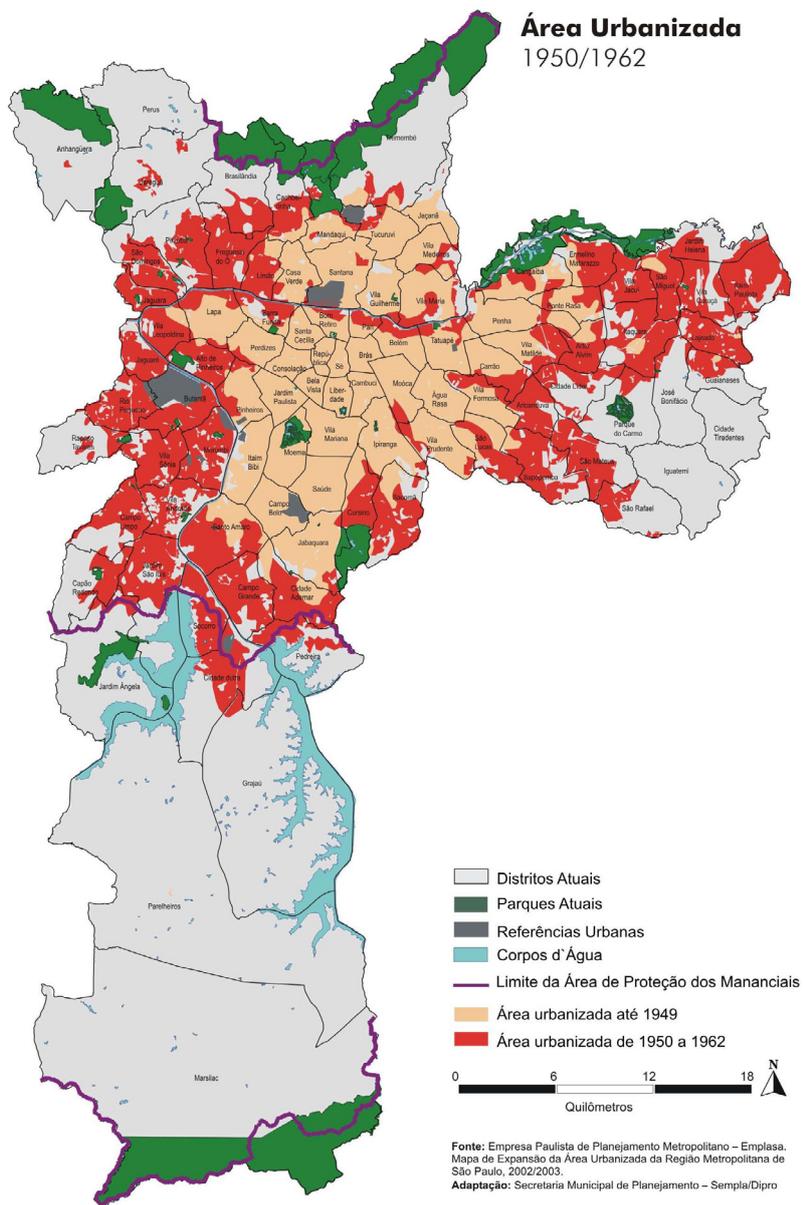
Além disso, o discurso mostra, com bastante clareza, a origem dos problemas relativos às enchentes, sofridos anualmente pela metrópole. No período da 4ª Legislatura, somente a Marginal Tietê havia sido recém inaugurada, e necessitava de várias retificações. A Marginal Pinheiros, via estrutural da atual cidade, seria inaugurada somente em 1970. Portanto, a São Paulo deste período é uma cidade ainda em construção, com seu projeto urbano ainda em disputa, no âmbito público, mas já ameaçado pela especulação imobiliária desenfreada, e por uma concepção de cidade que colocou a produção e o trabalho à frente do bem viver e do habitar.

Para visualizar o processo intenso de urbanização e expansão para as periferias ocorrido neste período, segue mapa elaborado pela própria Secretaria Municipal de Planejamento, atual Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU).

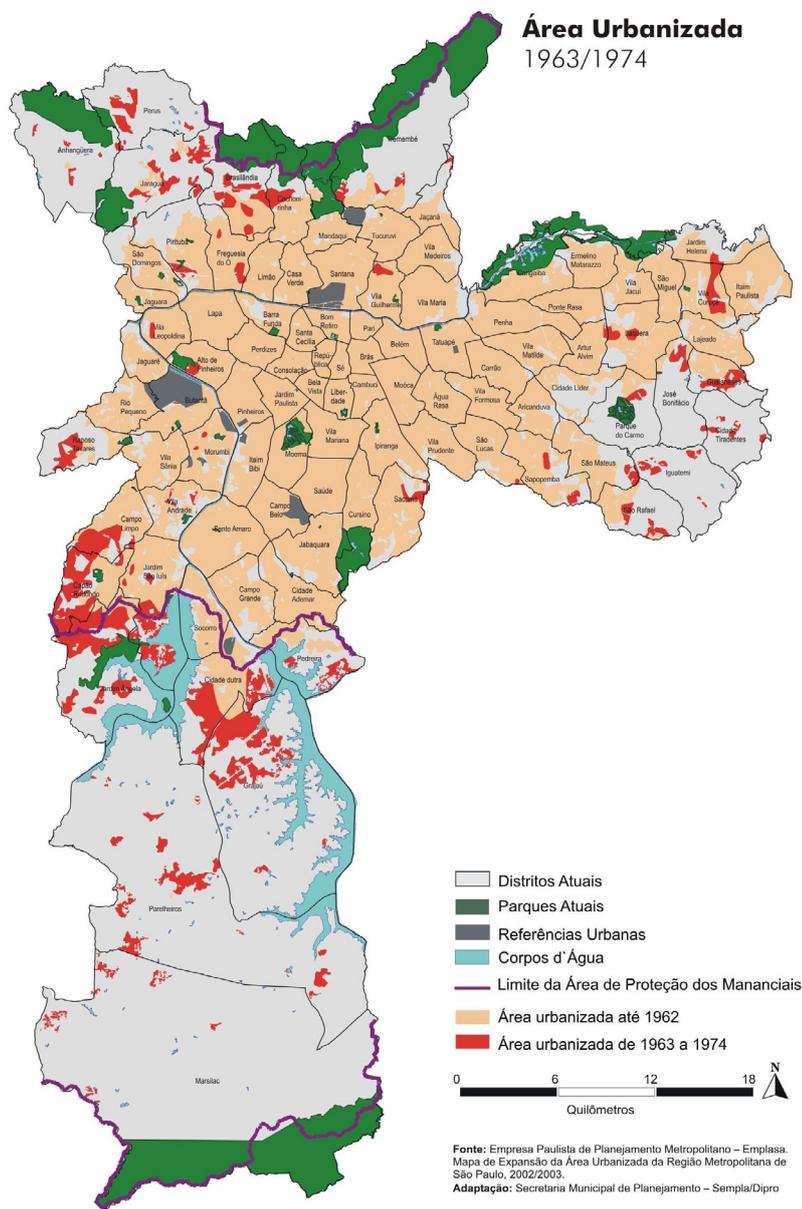
Apenas como observação em relação a esse mapa, é preciso observar que Osasco era distrito do município de São Paulo até 1959. Foi por meio da Lei Estadual nº 5.285, de 18 de fevereiro de 1959, que Osasco se tornou município autônomo. Para se ter uma ideia do quão intenso foi esse processo, comparemos com a urbanização ocorrida nos 12 anos seguintes, entre 1963/1974 no mapa seguinte.

Como se vê a partir dos mapas abaixo, foi entre 1950 e 1962 que São Paulo passou por intenso processo de expansão urbana. Este processo se deu de acordo com o aumento populacional de cada distrito.

**Mapa 1 – Município de São Paulo, com limites atuais: área Urbanizada 1950/1962**



**Mapa 2: Município de São Paulo, com limites atuais: área urbanizada 1963/1974**



Na tabela a seguir, verifica-se um conjunto de distritos que já tinham sua população razoavelmente consolidada em 1960, enquanto outros apresentavam um adensamento populacional muito maior. Isto é o que pode ser observado na tabela abaixo.

Município de São Paulo							
População e Crescimento Populacional por Distritos e Subdistritos – 1960-1963							
	Unidades Territoriais	1960	1961	1962	1963	Aumento absoluto 1960-1963	Aumento Percentual
Município	MSP	3709111	3882323	4099969	4329212	620101	16,7%
Distrito	São Paulo	3485764	3644376	3843882	4053947	568183	16,3%
Distrito	Ermelino Matarazzo	71916	77192	83537	96341	24425	34,0%
Distrito	Guaianases	24689	26197	28038	30001	5312	21,5%
Distrito	Itaquera	33570	35499	37866	40381	6811	20,3%
Distrito	Jaraguá	9817	10553	11437	12386	2569	26,2%
Distrito	Parelheiros	8097	8205	8380	8547	450	5,6%
Distrito	Perus	9256	9567	16174	10796	1540	16,6%
Distrito	São Miguel Paulista	65992	70834	76655	82900	16908	25,6%
Subdistrito	Capela do Socorro	28503	30609	33139	35851	7348	25,8%
Subdistrito	Ibirapuera	99784	107133	115961	125423	25639	25,7%
Subdistrito	Santana	156597	174959	185361	196360	39763	25,4%
Subdistrito	Pirituba	75137	80036	86084	92491	17354	23,1%
Subdistrito	Santo Amaro	109263	116421	125100	134368	25105	23,0%
Subdistrito	Butantã	79264	84839	90831	97192	17928	22,6%
Subdistrito	Nossa Senhora do Ó	133712	142303	152737	163872	30160	22,6%
Subdistrito	Tucuruvi	223442	237492	254587	272820	49378	22,1%
Subdistrito	Vila Prudente	197945	300354	223348	238225	40280	20,3%
Subdistrito	Saude	213694	225112	239222	254180	40486	18,9%
Subdistrito	Indianópolis	54800	57635	61150	64872	10072	18,4%
Subdistrito	Tatuapé	249612	262137	277717	294193	44581	17,9%
Subdistrito	Vila Maria	99018	103921	110029	116481	17463	17,6%
Subdistrito	Alto da Mooca	125475	131670	139396	147548	22073	17,6%
Subdistrito	Penha	149179	156487	165602	175230	26051	17,5%
Subdistrito	Jardim Paulista	80236	83281	87145	94175	13939	17,4%
Subdistrito	Casa Verde	104396	109413	115729	122396	18000	17,2%
Subdistrito	Vila Matilde	81339	85930	91573	93567	12228	15,0%
Subdistrito	Santa Cecília	60586	63059	66212	69515	8929	14,7%
Subdistrito	Vila Madalena	46241	48040	56347	52758	6517	14,1%
Subdistrito	Acimação	44292	45036	48271	50446	6154	13,9%
Subdistrito	Ipiranga	155986	162251	169152	176307	20321	13,0%
Subdistrito	Consolação	51771	53694	56176	58365	6594	12,7%
Subdistrito	Perdizes	91438	94330	98156	102108	10670	11,7%
Subdistrito	Vila Mariana	77007	79400	82575	85852	8845	11,5%
Subdistrito	Jardim América	50133	51678	53731	55849	5716	11,4%
Subdistrito	Liberdade	55951	57601	59809	62081	6130	11,0%
Subdistrito	Bela Vista	57906	59555	61776	64055	6149	10,6%
Subdistrito	Lapa	107703	110542	114420	118379	10676	9,9%
Subdistrito	Cerqueira Cesar	32085	32905	34031	35179	3094	9,6%
Subdistrito	Santa Ifigênia	47318	48485	50099	51739	4421	9,3%
Subdistrito	Bom Retiro	26494	27059	27865	28676	2182	8,2%
Subdistrito	Pari	46227	47137	48458	49778	3551	7,7%
Subdistrito	Barra Funda	32500	33068	33918	34758	2258	6,9%
Subdistrito	Cambuci	49970	50810	52080	53331	3361	6,7%
Subdistrito	Belenzinho	63242	63850	64952	65978	2736	4,3%
Subdistrito	Brás	64061	64336	65074	65691	1630	2,5%
Subdistrito	Sé	8892	8928	9028	9111	219	2,5%
Subdistrito	Mooca	42852	42808	43047	43181	329	0,8%

Fonte: Anuário Estatístico Estadual 1961,1962, 1963 MSP: Município de São Paulo. Abrange os distritos de Ermelino Matarazzo, Guaianases, Itaquera, Jaraguá, Parelheiros, Perus, São Miguel Paulista e São Paulo. Subdistrito: Subdistritos de São Paulo

O que se depreende da tabela acima é que os distritos mais periféricos sofreram um crescimento populacional muito acima daquele sofrido pela cidade como um todo. Não por acaso, Osasco, em 1959, ganha autonomia como município. Esse avanço em direção à periferia se deu sem que houvesse uma estrutura estatal adequada não só para regular, como principalmente para fiscalizar a irregularidade da expansão. Neste aspecto, é necessário enfatizar que não se trata de questionar a competência técnica daqueles que conduziam a política urbana, mas sim a capacidade estatal de efetivar os ideais urbanísticos que o Departamento de Urbanismo adotava. Nesse processo de urbanização, como já indicado na introdução, um fecundo debate sobre planejamento urbano se deu entre duas visões de cidade: a de Anhaia Melo e a de Prestes Maia, que passam a ser abordadas em nova seção.



**Anhaia Melo, 1930.**  
Foto:  
Wikicommons,  
domínio público.

## A controvérsia entre Anhaia Melo e Prestes Maia

Luís Inácio Romeiro de Anhaia Melo, engenheiro, foi prefeito de São Paulo nos períodos de 6 de dezembro de 1930 a 25 de julho de 1931 e de 14 de novembro a 4 de dezembro de 1931. Não era filiado a qualquer partido político e ocupou o cargo de prefeito por nomeação do interventor em exercício em cada um dos períodos.

Foi urbanista influente, por meio de suas aulas e conferências, na Universidade de São Paulo (USP) e no Instituto de Engenharia. Interveio diretamente no debate acerca do destino a ser dado ao Vale do Anhangabaú, uma das primeiras obras de urbanização do centro de São Paulo. Na Escola Politécnica, era responsável pela disciplina de Estética (BRESCIANI, 2014) e quando assumiu o cargo de prefeito, já era um conhecido defensor da interdisciplinaridade do urbanismo.

Sua concepção de cidade a associava com civilidade e civismo. Como realização dessa concepção, defendia, já em sua época, que os planos diretores deveriam ser elaborados com a audiência da população, pois só isso formaria uma opinião pública esclarecida e organizada (BRESCIANI, 2014).

Além disso, Anhaia Melo defendia a estruturação de cidades com áreas livres e verdes, bem como policêntricas e com crescimento ordenado e limitado em cada centro: “A noção de descentralização constitui o cerne da redistribuição de áreas visando melhores as condições de circulação de pessoas e veículos e restabelecer o contato do homem urbano com a natureza” (BRESCIANI, 2014, p. 251).

Se a descentralização da cidade era a tônica de sua concepção urbanística, combinada com um ideário de cidade “bonita”, do ponto de vista administrativo, Anhaia Melo defendia que, dados os problemas multidimensionais das metrópoles, o que era o caso de São Paulo, era necessário que as soluções passassem por arranjos e associações de todas as esferas de governo. No caso, era necessário que os governos municipal, estadual e federal concertassem para a resolução dos problemas da metrópole. Do ponto de vista demográfico brasileiro, nada mais lógico: São Paulo não era apenas um município, era a cidade que encarnava o próprio projeto de desenvolvimento e industrialização nacional. Com isso, recebeu migrantes de todas as partes, tanto do Brasil quanto do mundo. Era razoável defender que os problemas urbanos de São Paulo não deveriam ser resolvidos apenas com recursos do tesouro municipal paulistano.

Apesar de sua ocupação de cargos na prefeitura ser pequena quando comparada à de Prestes Maia, Anhaia Melo exerceu forte influência sobre o Departamento de Urbanismo criado em 1947. Nele, os engenheiros e urbanistas Carlos Alberto Gomes Cardim Filho, Carlos Brasil Lodi e Heitor Eiras Garcia, se revezavam nos cargos do departamento, elaborando estudos e críticas que

consolidaram a influência do urbanismo americano no planejamento urbano de São Paulo.

Sarah Feldman dedica um capítulo de seu livro para mostrar a influência que o planejamento urbano vinha exercendo sobre Anhaia Melo e sobre o próprio urbanismo brasileiro. Além das características acima descritas, Anhaia Melo também valorizava o uso do automóvel, mas não via nele um fim. Era visto como uma célula, a partir da qual deveriam ser estruturados os demais tecidos urbanos.

Anhaia Melo tinha, portanto, uma visão orgânica de cidade: seus textos estavam repletos de referências e metáforas biológicas, e a unidade familiar – sem qualquer valor moral nessa definição – era um ponto de partida para a qualidade da vida urbana.

As concepções de Anhaia Melo sofreram duras críticas de Prestes Maia. Francisco Prestes Maia foi prefeito de São Paulo em praticamente todo o período do Estado Novo, em que pôde efetivar parte de seu plano de avenidas. Sua defesa era de um crescimento ilimitado da cidade, por meio de uma estrutura radial: o centro era abrangido por um círculo – a conhecida rótula – do qual saíam as grandes avenidas radiais. Até o fim de seu governo, em 1945, já havia estabelecido várias das ideias de seu plano de Avenidas, elaborado em 1930, quando ainda era Secretário de Obras do Município

Para Prestes Maia, a intervenção do Estado no urbano visava fundamentalmente fornecer infraestrutura, sem interferir na propriedade e no lucro imobiliário. Seu urbanismo manipula basicamente as vias de comunicação, ficando a ocupação do solo no âmbito do capital (OSELLO, 1983, p. 140).

Neste aspecto, Prestes Maia era um severo crítico das concepções de Anhaia Melo. Para ele, a concepção orgânica de cidade por este esposada era contrária à ideia de uma metrópole em desenvolvimento. Para Maia, o planejamento deveria garantir, por suas vias radiais, o acesso dos cidadãos às diversas partes da cidade, que poderia expandir sem limites, de acordo com os interesses privados. Daí a correção da observação do vereador Ary Silva (PR), ao descrever os problemas urbanos de São Paulo como originários de um ímpeto privado desenfreado de lucrar com a expansão da cidade, realizando parcelamentos sem a obediência de regras urbanas mínimas e gerando desordens urbanísticas indeléveis para a organização da cidade e para que se evitassem problemas persistentes, como o das enchentes.

Prestes Maia e Anhaia Melo divergiam, ainda, no que dizia respeito aos limites de verticalização em cada distrito. Para Anhaia Melo, a verticalização deveria estar condicionada às condições do trânsito e da mobilidade, enquanto para Prestes Maia essa era uma visão “pequena” de urbanismo, e pouco condizente com a metrópole do século XXI.

Maia discordava, ainda, de Anhaia Melo, a respeito da concertação que este defendia em relação à destinação de recursos e esforços para a resolução dos problemas da metrópole. De acordo com Maia, isto aumentaria a burocratização e dificultaria a resolução dos problemas (OSELLO, 1983).

Maia, na década de 40, havia apostado na verticalização da cidade, sem qualquer preocupação com as limitações urbanísticas, ou com a fiscalização da cidade “real” em face da cidade “legal” (ROLNIK, 1997). De acordo, ainda, com Rolnik, no Esquema Anhaia, “o controle da desordem da cidade repousaria em três linhas – força: estabelecer um limite claro além do qual não poderia haver expansão urbana (a ‘urban fence’) (...) fixar uma altura máxima para os edifícios comerciais e um coeficiente e densidade máximos para o uso residencial; e mapear e fiscalizar a cidade clandestina, impedindo sua reprodução” (p. 146).

Rolnik analisa as concepções urbanísticas de Anhaia Melo e Prestes Maia, em alguns momentos, como complementares. No entanto, embora no debate prático as ideias de cada um dos dois eram apropriadas conforme a conveniência, no debate urbanístico eles se encontravam em discordância (FELDMAN, 1997; OSELLO, 1983; PESCATORI, 2014; TOLEDO, 2011). O principal ponto de discordância era basicamente o da expansão da cidade e do controle sobre a cidade ilegal. E era justamente este o problema identificado como central pelo vereador Ary Brasil em seu discurso de 10 de junho de 1963. O controle da cidade ilegal era o freio que seria necessário à especulação capitalista. Se Anhaia Melo e Prestes Maia não discordavam da ideia de que o planejamento urbano seria um “quarto poder”, nas palavras de Sarah Feldman, divergiam drasticamente quanto à forma com que esse poder seria exercido.

## Considerações Finais

Espera-se que o estudo anteriormente descrito tenha contribuído para explicitar a relevância dos debates urbanísticos do período 1960-1963, da 4ª Legislatura da Câmara Municipal de São Paulo. Se os debates parlamentares não se davam nos mesmos termos em que ocorria o debate acadêmico, por outro lado, eles colocavam em evidência os problemas da expansão desenfreada da cidade para a periferia. A cidade era ocupada sem, de fato, urbanizar-se. Isto talvez explique o resultado que temos hoje: uma periferia de concreto, com poucas áreas verdes e equipamentos públicos. São Paulo tem poucas áreas livres destinadas ao lazer, e os espaços públicos são, em sua maioria, espaços de passagem, de pedestres e automóveis. Nada mais condizente com a concepção de cidade de Prestes Maia: o urbanista deve estabelecer as vias, enquanto os particulares devem ocupar a cidade, de acordo com suas necessidades e interesses.

Os debates parlamentares, especialmente nos fragmentos selecionados evidenciam a despreocupação do poder público com o cidadão que moraria nessa cidade. Estava ele ali para se esforçar no conjunto produtivo que repre-

sentava São Paulo. Mas pouco se preocupou com a qualidade do morar nessa cidade. Trânsito caótico, enchentes e parcelamentos absolutamente desordenados contribuíram para que os problemas já considerados insolúveis na década de 1960 persistissem. Era o fim de um período democrático. Essa percepção dura e pouco permeável de cidade iria se intensificar durante o regime militar. Não é à toa que a Reforma Urbana se tornou uma das bandeiras do processo de abertura democrática, que se cristalizou no Estatuto da Cidade, aprovado em 2001. Nele, retoma-se o ideário dos Planos Diretores Urbanos e de mecanismos de participação. Esta perspectiva não pode ser considerada um retorno de Anhaia Melo, mas certamente humaniza a concepção de Prestes Maia, a partir de paradigmas que o professor de Engenharia da USP havia estabelecido, a partir de sua influência inglesa. Será possível reverter os danos sofridos por uma execução de um plano urbanístico afoito e protetora de interesses privados exclusivamente rentistas e voláteis? Os próximos anos dirão. E a compreensão desse período do urbanismo de São Paulo e dos debates nele contidos é necessária para se fazer outra história do urbanismo dessa cidade.

A predominância das ideias de Prestes Maia não indica, porém, que a São Paulo atual é fruto de seus planos. De fato, seu Plano de Avenidas de 1930 influenciou decisivamente a estrutura viária da cidade, constituída por Marginais e avenidas centrais, mas nem mesmo tal plano foi levado a cabo. Ele é mais um elemento no processo fragmentado, contingencial, político e rentista que determinou a configuração urbana atual da cidade.

## Referências

- BRESCIANI, M.E. .As múltiplas linguagens do urbanismo em Luiz de Anhaia Mello: técnica estética e política. In: FARIA, Rodrigo de; Cerasoli, Josianne e Lira, Flaviana (orgs.) Urbanistas e urbanismo no Brasil. São Paulo: Alameda, 2014.
- CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, São Paulo, 1960, 1961, 1962, 1963. Anais da... Divididos em pelo menos XX volumes anuais. São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo, 1960, 1961, 1962, 1963.
- FELDMAN, S. O zoneamento ocupa o lugar do plano, São Paulo, 1947-1961. Anais do VII Encontro Nacional da ANPUR, 1997, v. 1, p. 667-684.
- \_\_\_\_\_. Planejamento e zoneamento, São Paulo: 1947-1972. São Paulo: FAPESP/ EDUSP, 2005.
- GIRARDI, E.P. Atlas da questão agrária brasileira. Disponível em: [http://www2.fct.unesp.br/nera/atlas/caracteristicas\\_socioeconomicas\\_b.htm](http://www2.fct.unesp.br/nera/atlas/caracteristicas_socioeconomicas_b.htm). Acessado em 16 de maio de 2016.
- IBGE. Atlas do Censo Demográfico de 2010. Disponível em <http://censo2010.ibge.gov.br/apps/atlas/>. Acessado em 20/04/2016.
- OSELLO, M. A. Planejamento Urbano em São Paulo (1899-1961): introdução ao estudo dos planos e realizações. Dissertação de Mestrado. Área de Concentração: Administração e Planejamento Urbano. São Paulo: EAESP/FGV, 1983, 290 p.
- PESCATORI, C. Paralelismos históricos? Paradigmas urbanos no Brasil no início do século XX e na contemporaneidade. In: PEIXOTO, E. R. et al. (org.). Tempos e escalas da cidade e do urbanismo. Distrito Federal: UNB/FAU, 2014.
- ROLNIK, R. São Paulo, um Século de Regulação Urbanística: para quem, para quê? Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XI, n.. 1 e 2, 1997, p. 131-161.
- TOLEDO, A. Anhaia Mello x Prestes Maia: do embate de ideias à formulação de uma corrente urbanística. Anais. International Congress of History. Maringá: 2011, p. 2797-2816,

Importante: As referências não estão completas. As citações advindas dos Diários Oficiais não foram referenciadas. Maria Celeste de Souza – responsável pela revisão – 26/06/2016.

## CAPÍTULO 4

### **Poder legislativo e questão social: migração e moradia nos debates da Câmara Municipal de São Paulo (1960–1963).**

Gabriela Nunes Ferreira<sup>1</sup>

Maria Fernanda Lombardi Fernandes<sup>2</sup>

1. Doutora em Ciência Política, departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (UNIFESP).

2. Doutora em Ciência Política, departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais (UNIFESP).

### "São Paulo – a cidade que mais cresce no mundo"<sup>3</sup>

São Paulo era uma cidade pequena no final do século XIX. Se comparada à capital do país, Rio de Janeiro, esse tamanho diminuto ficava ainda mais evidente: no primeiro censo, enquanto no Rio de Janeiro viviam 274.962 pessoas, apenas 31.385 habitantes vagavam por Piratininga<sup>4</sup>. Mas, a partir da última década do século XIX seu crescimento ininterrupto adquire velocidade e, ao longo do século XX, a cidade se transforma pelo afluxo de uma onda migratória de europeus – notadamente italianos, mas também portugueses, espanhóis e japoneses, para ficarmos nas maiores “colônias”. A cidade adquire cores e sotaques diferentes, ganhando uma marca que a define até hoje: a pluralidade.

A partir dos anos 1930, a onda migratória europeia declina. Mas a cidade não para de crescer, agora cada vez mais impulsionada por uma migração interna, principalmente de pessoas oriundas do “Norte”<sup>5</sup>. Diferentemente dos europeus, os brasileiros que chegavam à cidade já encontravam um cenário um tanto diferente, uma cidade muito maior e “espalhada” em termos geográficos – as periferias cresceram e se tornaram ainda mais distantes. A cidade que emergia nos anos 1950 nem parecia aquela de meio século atrás. São Paulo havia se multiplicado e, com ela, seus problemas. Apenas para se ter uma ideia aproximada do processo que aqui se alude, a tabela abaixo mostra o crescimento da população no município de São Paulo desde 1872 até 1970, bem como os dados para o Brasil no mesmo período:

Depois de um crescimento espetacular na última década do século XIX (sete vezes maior que a média de crescimento do país), alimentado principalmente pela imigração europeia, as taxas do século XX foram mais baixas, mas sempre muito acima da média nacional. A partir dos anos 1940 o crescimento se basearia principalmente na migração interna, como já se disse anteriormente. Como se pode notar, a partir do momento em que a cidade rompe a barreira do um milhão de habitantes, as altas taxas de crescimento trazem um aumento exponencial no número da população. Justamente na década em que o estudo aqui se debruça – os anos 1960 – o salto foi de mais de dois milhões no espaço da década. Grosso modo, mais “meia cidade” foi acrescida a São Paulo em dez anos.

Um crescimento de tal monta trazia consigo uma série de questões urbanas que, em alguns momentos, se tornavam dramáticas, como a da moradia, do transporte, dos equipamentos de saúde e educação, para ficar no básico. Se

3.Slogan das festividades do IV Centenário da cidade, em 1954.

4.Dados encontrados respectivamente em Santos (2008, p.23) e em prefeitura.sp.gov.br.

5.Lembrar que a categoria nordeste surge nos anos 30 e, comumente, chamava-se aos migrantes que vinham da região “nortistas”. Entre os mais velhos até hoje é comum encontrarmos o uso desse vocábulo para designar nordestinos.

Anos	Município de São Paulo		Brasil	
	População	Taxa de crescimento (anual)	População	Taxa de crescimento (anual)
1872	31.385		10.112.061	
		4,1		2,0
1890	64.934		14.333.915	
		14,0		1,9
1900	239.820		17.318.556	
		4,5		2,9
1920	579.033		30.635.605	
		4,2		1,5
1940	1.326.261		41.236.315	
		5,2		2,3
1950	2.198.096		51.944.397	
		5,6		3,1
1960	3.781.446		70.119.071	
		4,6		2,9
1970	5.924.615		93.139.037	

Fonte: Censo IBGE, disponível em <http://www.capital.sp.gov.br/portal/>

a receita do município aumentava, a responsabilidade também. E não só do prefeito, mas também dos vereadores, que agora eram obrigados a se debruçar sobre questões cada vez mais complexas envolvendo os moradores da cidade.

O impacto mais óbvio e imediato do afluxo populacional que a cidade sofre é sobre a questão da moradia. Só para ficarmos na década de 60, temos que imaginar o que seria criar possibilidades de moradia para mais de dois milhões de pessoas ao longo de dez anos. O resultado também mais óbvio foi o “espalhamento” da mancha urbana: a periferia expandiu-se e foi sendo ocupada, principalmente pelas populações mais pobres e vulneráveis – em geral os migrantes mais recentes. A precariedade das moradias contribuiu para o processo de favelização, não só das periferias, mas também de áreas centrais.

O objetivo mais específico deste capítulo é analisar os debates ocorridos na Câmara dos Vereadores na 4ª Legislatura (1960-63) acerca das questões oriundas desse crescimento populacional, em particular moradia e infraestrutura urbana de serviços. Em relação a elas, os vereadores demonstravam grande preocupação quanto ao futuro da cidade, em especial a partir de um novo fenômeno urbano que se manifestava com força cada vez maior: o nascimento e crescimento das “favelas”.

## Dos imigrantes europeus aos migrantes "nortistas"

Até os anos 1930 e 1940 o maior afluxo de pessoas para a cidade de São Paulo provinha do exterior ou do interior do estado – nesse caso, geralmente estrangeiros ou seus filhos que abandonavam a lavoura e tentavam a sorte na cidade –, foram as décadas da imigração, que imprimiram à cidade uma característica única.

Os números da tabela 1 mostram o impacto que essa primeira onda migratória provocou na cidade, em termos populacionais. O que gerou essa onda pode ser explicado tanto pelas condições de atração da cidade – polo financeiro, onde se concentravam os negócios do café, num primeiro momento, e industrial, a partir da segunda década de século XX, principalmente –, quanto pelas condições dos países de origem dos imigrantes – Itália, Alemanha, Espanha, Portugal e Japão, para citarmos os que contribuíram com o maior número de imigrantes<sup>6</sup>. Por diferentes razões, milhares de pessoas eram obrigadas a abandonar seus países de origem e “buscar a vida” em terras distantes, muitas vezes com costumes, língua, religião em tudo diferentes das de origem.

Havia uma grande heterogeneidade entre os estrangeiros que buscaram o país, e principalmente São Paulo, ao longo das primeiras décadas do século XX: a grande maioria que vinha para a cidade era de operários ou camponeses em seus lugares de origem, mas também chegavam técnicos e empresários – como Matarazzo e Crespi – que buscavam aplicar seus capitais em indústrias no país. No entanto, a enorme maioria era mesmo de trabalhadores – que foram fundamentais inclusive na formação dos primeiros sindicatos de trabalhadores no país. Não à toa, já no início do século, em 1907, o Estado brasileiro estabelecia a lei de expulsão dos estrangeiros envolvidos em atividades sindicais.

O afluxo de estrangeiros ao país caiu sensivelmente a partir dos anos 30 por diversas razões, mas entre elas, talvez a mais importante seja a mudança na postura do governo brasileiro que, a exemplo de outros (como Estados Unidos e Canadá), passou a restringir a entrada de estrangeiros no país. Um decreto de 12 de dezembro de 1930<sup>7</sup> estabelecia, entre outras medidas, a proibição da entrada de estrangeiros sem vínculos no país ou sem uma quantia estabelecida em dinheiro. Era uma maneira de minimizar os impactos do desemprego nas cidades, avaliava o governo. Era também uma maneira de controlar a entrada de elementos indesejáveis, seja politicamente (comunistas, anarquistas), seja etnicamente (judeus, japoneses).

Mesmo com a diminuição no afluxo de estrangeiros, pode-se perceber que a cidade de São Paulo continuava a crescer bem acima da média nacional (tabela 1), alimentada, agora, não só pelo seu crescimento vegetativo e pelos estrangeiros, mas também por brasileiros que se deslocavam do interior e de outras regiões para a cidade. A partir dos anos 40, mas principalmente entre

<sup>6</sup> “Do ponto de vista étnico, todos os grupos nacionais europeus foram representados; entre os asiáticos, quase somente japoneses e sírio-libaneses. Destaca-se um núcleo mediterrâneo europeu preponderante formado por italianos (o maior grupo de imigrantes no Brasil nesse período, quase 1,3 milhão, 35% do total), portugueses (28%) e espanhóis (14%) – isto é, quase 8 de cada 10 imigrantes era originário desses três países. Os alemães, quarto maior grupo, constituíram 4% do total, e os japoneses 3,5%.” (BIONDI, L., “Imigração”, CPDOC).

<sup>7</sup> O decreto encontra-se publicado em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19482-12-dezembro-1930-503018-re-publicacao-82423-pe.html>

meados de 50 e 70, São Paulo iria conhecer uma nova onda migratória de grande volume, agora principalmente com oriundos do “norte” brasileiro.

A despeito das diferenças, imigrantes e migrantes eram atraídos pela cidade no bojo de uma mudança populacional que acompanhava o deslocamento do eixo rural para o urbano (SINGER, 1973). Transformações no campo levavam à saída do excedente populacional que alimentava a indústria da cidade. A construção da cidade de São Paulo, ancorada na indústria, encontra explicação bastante plausível nessa narrativa<sup>8</sup>.

Nos anos 1950, 60 e 70, principalmente, milhares de brasileiros deixaram suas casas e se dirigiram ao “sul”, em busca de uma oportunidade de trabalho. Rapidamente o país mudava sua estrutura, tornando-se cada vez mais urbano e moderno. O campo era identificado ao atraso, à miséria, à ignorância. E, dentro dessa narrativa, principalmente o campo nordestino. O nordeste – ele mesmo uma invenção – era o local dos miseráveis que buscavam uma nova vida fora das terras secas e inférteis.

A migração interna, principalmente nordestina, para São Paulo, já vinha do século XIX. No entanto, é apenas na década de 40 que se torna muito mais caudalosa que a estrangeira. Às dinâmicas internacionais e nacionais que provocaram a diminuição no afluxo de estrangeiros na década de 30 vinha se somar uma condição estrutural favorável à migração em determinadas regiões brasileiras, notadamente o nordeste: uma estrutura fundiária arcaica, baseada no latifúndio e na exploração dos locais, um controle total dos donos de terra sobre o sistema político e econômico – inclusive com a apropriação dos fundos destinados ao desenvolvimento da região – e um nível de desenvolvimentos social baixíssimo (índices de mortalidade infantil, analfabetismo, subnutrição) eram as condições ideais de propulsão de uma população que, ao migrar para os grandes centros urbanos, formava um enorme exército industrial de reserva que alimentou o desenvolvimento industrial do país ao longo da segunda metade do século XX. Vinha se somar ao quadro descrito o flagelo da seca, que transformava a situação de penúria em que vivia boa parte dessa população em situação de calamidade. Em suma, como aponta Sueli de Castro Gomes, a concentração fundiária, concomitante à modernização do campo, somada às mudanças nas relações de trabalho e de poder, provocam uma grande expropriação e estimulam a grande emigração, agravadas nos ciclos das secas. Nesse mesmo tempo, o Centro- Sul se transforma em um grande polo de atração pela dinâmica de sua economia. (GOMES, 2006).

A onda migratória interna foi responsável pela manutenção do crescimento populacional da região metropolitana de São Paulo e da cidade, em particular, em níveis bem superiores à média nacional. Se nas décadas de 30 e 40 os migrantes, notadamente nordestinos, eram recrutados para o trabalho

8.No entanto, é importante lembrar que a migração nordestina não se deu apenas para as “cidades-maravilha” do sul. A despeito de São Paulo e Rio de Janeiro receberem milhares de migrantes, regiões como a Amazônia ou o centro do país também foram o destino de muitos desses nordestinos que se viram forçados a sair de suas terras de origem. É a migração que se estabelecia em fronteiras agrícolas, outra dimensão do fenômeno no século XX (BAENINGER, 2005).

no campo, a partir dos anos 50 o destino urbano era predominante. Até 1950 Minas Gerais era responsável por 50% do fluxo, com a Bahia em segundo lugar, com 17%. A partir daí, com o agravante da seca, os estados do nordeste aumentaram sua participação no volume total da migração para São Paulo. Na década de 60 chegavam aproximadamente 128 mil pessoas por ano à cidade, a enorme maioria proveniente do nordeste e de Minas Gerais<sup>9</sup>.

O crescimento da cidade, principalmente na segunda metade do século XX, não pode ser dissociado da migração. Os processos de industrialização e urbanização são seus parceiros. Com o crescimento exponencial da cidade, cresceram em igual medida os problemas. Entre 1940 e 1950 a cidade ganhou, em números absolutos, 800 mil novos habitantes. Entre 1960 e 1970, esse número ultrapassou os dois milhões. O espaço urbano foi se modificando de maneira extremamente veloz, novas áreas antes rurais incorporadas, com a necessidade de se estender os serviços da cidade aos novos espaços: infraestrutura em geral, moradia, transporte etc. Os novos habitantes e os novos espaços eram carentes de tudo isso e a administração pública, por sua vez, precisava responder as demandas novas e cada vez mais crescentes.

### A expansão territorial da cidade

A cidade de São Paulo até 1870 era praticamente um núcleo urbano que tinha sua vida gravitando em torno da Faculdade de Direito do Largo São Francisco. Era diminuta, tanto espacialmente quanto em termos populacionais, como já foi apontado anteriormente. Acanhada, com casas baixas e ruas estreitas, a visão da cidade era um tanto melancólica, “tristonha e provinciana”.

“A cidade conservava hábitos um tanto feudais e aparência medieval. Nas ruas tristes, com passeios tão estreitos que apenas davam para duas pessoas lado a lado, não se viam senão casas baixas e pequeninas, habitadas por profissionais de vários ofícios: sapateiros, latoeiros, caldeireiros’; e ‘aqui e ali, um vasto casarão, grave e soturno, residência de família mais abastada, como suas janelas de rótulas sempre cerradas.”(BARROS apud MATOS, 1955, p.123).

Cerca de cem anos depois, na década de 1970, a cidade se tornara uma megalópole, com mais de 5 milhões de habitantes. Foi um crescimento vertiginoso que levou também à expansão espacial num ritmo acelerado. Bairros novos, novas moradias, rotas e ruas foram incorporadas à paisagem urbana ainda no fim do século XIX e início do XX. Antigas chácaras foram se tornando bairros, como no caso dos Campos Elíseos e Santa Cecília. As casas nobres foram se isolando das moradias populares, com os bairros “altos” e “baixos”, estes últimos acompanhando as linhas férreas. Assim, ainda no início do século XX, temos Higienópolis, Santa Cecília, Campos Elíseos e a região da avenida Paulista de um lado, e Brás, Luz, Bom Retiro, de outro. Outros bairros como

9 .Dados encontrados em [http://www.saopaulo.sp.gov.br/conhecasp/gente-paulista\\_migrantes](http://www.saopaulo.sp.gov.br/conhecasp/gente-paulista_migrantes).

Liberdade, Vila Mariana e Cambuci também foram aparecendo em direção às fronteiras e caminhos da cidade – para o interior e o litoral<sup>10</sup>.

Ao longo do século XX o processo de expansão foi contínuo. Os terrenos menos favoráveis, as baixadas e várzeas, foram sendo ocupados pelas indústrias e residências operárias, afastando-se do centro. Por outro lado, novos bairros residenciais foram sendo planejados – como os Jardins. Pasquale Petrone mostra que o crescimento não marcou a divisão entre bairros industriais e residenciais – obviamente em relação às moradias populares – muito pelo contrário: era nas regiões menos atraentes, menos salubres, que se fixava a população pobre que afluía à cidade para trabalhar na indústria paulistana.

Assim, no que se refere, à paisagem urbana, cumpre observar que, em São Paulo, não se formaram áreas tipicamente industriais, exclusivamente ocupadas por fábricas. Sendo o parque industrial paulistano caracterizado pelo predomínio de fábricas de tamanho médio e pequeno, destinadas principalmente à transformação, o que se presencia é a intercalação de estabelecimentos fabris no meio de residências proletárias e, conseqüentemente, o aparecimento de verdadeiros bairros mixtos, industriais e residenciais a um só tempo (PETRONE, 1955, p. 130).

E a cidade continuou sua expansão em direção às franjas de ocupação, principalmente para o sul, leste e oeste. Novos bairros cada vez mais distantes do centro e sem infraestrutura eram ocupados pela legião de migrantes que chegava à cidade. Pasquale Petrone (1955) mostra que, de 1925 a 1950, a mancha urbana espalhou-se e tornou-se mais compacta, unindo regiões antes afastadas como a Penha e Santo Amaro. Os subúrbios passaram a ser outros, como Guarulhos, São Caetano, São Miguel, etc. Não havia, entretanto, planejamento nessa expansão. Alguns prefeitos, como Fabio Prado (1934-1938) e Prestes Maia (1938-1945), foram responsáveis pela introdução de grandes planos urbanísticos, com a construção de avenidas, canalização e retificação de rios, reordenação do centro – com a demolição de construções e a edificação de grandes prédios. No entanto, essas ações eram voltadas prioritariamente para o centro da cidade, não havendo muitas equivalentes nas regiões mais afastadas. O crescimento desordenado chamava a atenção dos analistas desde cedo, como P. Petrone:

Sua estrutura urbana, todavia é irregular e desordenada. Salvo quanto a certos trechos da área central e nuns poucos bairros nenhum plano urbanístico norteou ou disciplinou seu espantoso crescimento. As sucessivas administrações municipais não conseguiram, acompanhar o ininterrupto desenvolvimento da cidade. Os loteamentos modernos embora isoladamente atendam aos requisitos do urbanismo, assim não se apresentam quando considerados no conjunto

10 Ver MATOS, 1955, QUEIROZ, 1975 e PETRONE, 1955, entre outros

pois acabam por constituir uma verdadeira colcha de retalhos sem nenhuma harmonia ou entrosamento. (PETRONE, 1955, p. 163).

O crescimento desordenado trazia junto a especulação imobiliária, que levava ainda mais desordem ao processo: vilas apareciam como “cogumelos”, provocando descontinuidades na mancha urbana, levando ao aparecimento de bairros periféricos e vazios nas áreas centrais – que ficavam assim por interesse dos especuladores, que visavam encontrar o melhor preço para a venda. Encerrando seu artigo, Petrone se questiona: “somos tomados pela dúvida sobre as vantagens e o sentido da presença dessa monstruosa metrópole que está transformando o Estado de São Paulo em um corpo que define mas que orgulhosamente ostenta soberba macrocefalia” (PETRONE, 1955, p. 169).

Vinte anos depois do texto de Petrone, Suely Robles de Queiroz (1976) manifesta as mesmas preocupações em relação ao crescimento desordenado da cidade, só que agora a metrópole atingia a cifra de mais de 5 milhões de habitantes e os problemas de 1955 haviam se tornado bem maiores em 1975. Já havia se encerrado o ciclo de crescimento do milagre econômico e os números do desemprego, por exemplo, começavam a subir. O afluxo de migrantes tornara-se indesejável num ambiente onde o emprego já não era mais tão abundante e onde o espaço urbano crescera de maneira um tanto caótica, colhendo com frutos o aumento da criminalidade e da marginalização social (QUEIROZ, 1976, p. 492).

## A metrópole e a favela

O crescimento de São Paulo trouxe uma questão óbvia: quais eram as condições de moradia, saúde, educação, mobilidade urbana de um enorme contingente de trabalhadores de baixa renda que habitava a cidade? Morando nas franjas da metrópole, em locais onde os serviços públicos não chegavam, ou em habitações populares em bairros mais centrais (vilas, na melhor das hipóteses; cortiços, na maioria dos casos), as condições de moradia e acesso aos serviços básicos por parte dessa parcela da população eram extremamente precários.

Em relação ao Rio de Janeiro, São Paulo conheceu o fenômeno da favelização tardiamente já que, diferentemente da então capital da República, apenas na década de 40 se tem informação sobre a existência de uma favela em São Paulo: a do Oratório, na Mooca (um bairro próximo ao centro, de moradias operárias). Já o fenômeno no Rio é conhecido desde o século XIX, tendo se acentuado ao longo do XX. A topografia da cidade contribuía para essa solução, principalmente a partir dos planos de remodelação urbana no início do XX, que levou à expulsão da população pobre do centro – além da periferia, os morros foram ocupados.



**SÃO PAULO, SP, BRASIL, 27-12-1960:** M. Altenfelder da Silva, diretor do Serviço Social do Estado e coordenador das providências governamentais esteve na favela do Canindé para resolver os problemas decorrentes das inundações naquele local e afirmou que a favela será extinta.

Fonte: Acervo UH/Folhapress.

No início dos anos 70 cerca de 1% da população paulistana habitava favelas. Na virada do milênio, 19,80% (GROSTEIN, 2001). O ritmo de crescimento da cidade diminuiu, mas o da população favelada, pelo contrário, aumentou. Hoje mais de 20% da população paulistana mora em favelas, algumas maiores que muitas cidades. Se as primeiras favelas surgiram em substituição – ou em paralelo – aos cortiços em bairros ainda centrais, o processo de expansão territorial da cidade levou-as à periferia, onde os terrenos “vazios” foram sendo ocupados, geralmente de maneira irregular. Em 1999, no final do milênio, o mapa de distribuição espacial das favelas na cidade de São Paulo era o seguinte:

No final dos anos 1950, início dos anos 1960, as favelas já ocupavam os vereadores de São Paulo, que se preocupavam com o fenômeno que se expandia na cidade. Viam o exemplo do Rio de Janeiro com muitas reservas e entendiam que as favelas simbolizavam mais do que uma questão habitacional. Além da moradia precária, a vida na favela era uma vida de privação dos serviços públicos, oriunda principalmente – segundo os vereadores – de uma má formação educacional: a “falta de educação” era a grande responsável pela existência de uma população crescente que vivia nesses aglomerados sem infraestrutura e que facilitavam uma vida de promiscuidade – questão já relevante nas habitações populares precárias mais comuns até então, os cortiços.

A despeito do fenômeno da favelização ser posterior em São Paulo em relação ao Rio de Janeiro, durante muito tempo houve uma subestimação no número de habitantes favelados na cidade, isto devido à própria definição de favela do IBGE. Segundo Taschner, “para o IBGE, desde 1950 – e isso foi enfatizado nos Censos de 1980 e 1991 e na Contagem de População de 1996 –, favela é um setor especial do aglomerado urbano formada por pelo menos 50 domicílios, na sua maioria carentes de infraestrutura e localizados em terrenos não pertencentes aos moradores” (TASCHNER, 2001, p. 13). Outra questão importante na definição da favela é o caráter informal (e ilegal, na maioria dos casos) das habitações, já que são construídas em terrenos de terceiros – públicos ou privados – ou em áreas de mananciais, que são interditadas à construção. Além do IBGE, essa é a definição utilizada em pesquisas como da prefeitura de São Paulo – desde a década de 70, quando foi feito o primeiro levantamento – e do IPT, ligado ao governo do estado. Mas, diferentemente do censo do IBGE, o limite de 50 domicílios não foi utilizado nessas outras pesquisas, o que fez com que os números encontrados fossem bem maiores que os do censo até então.

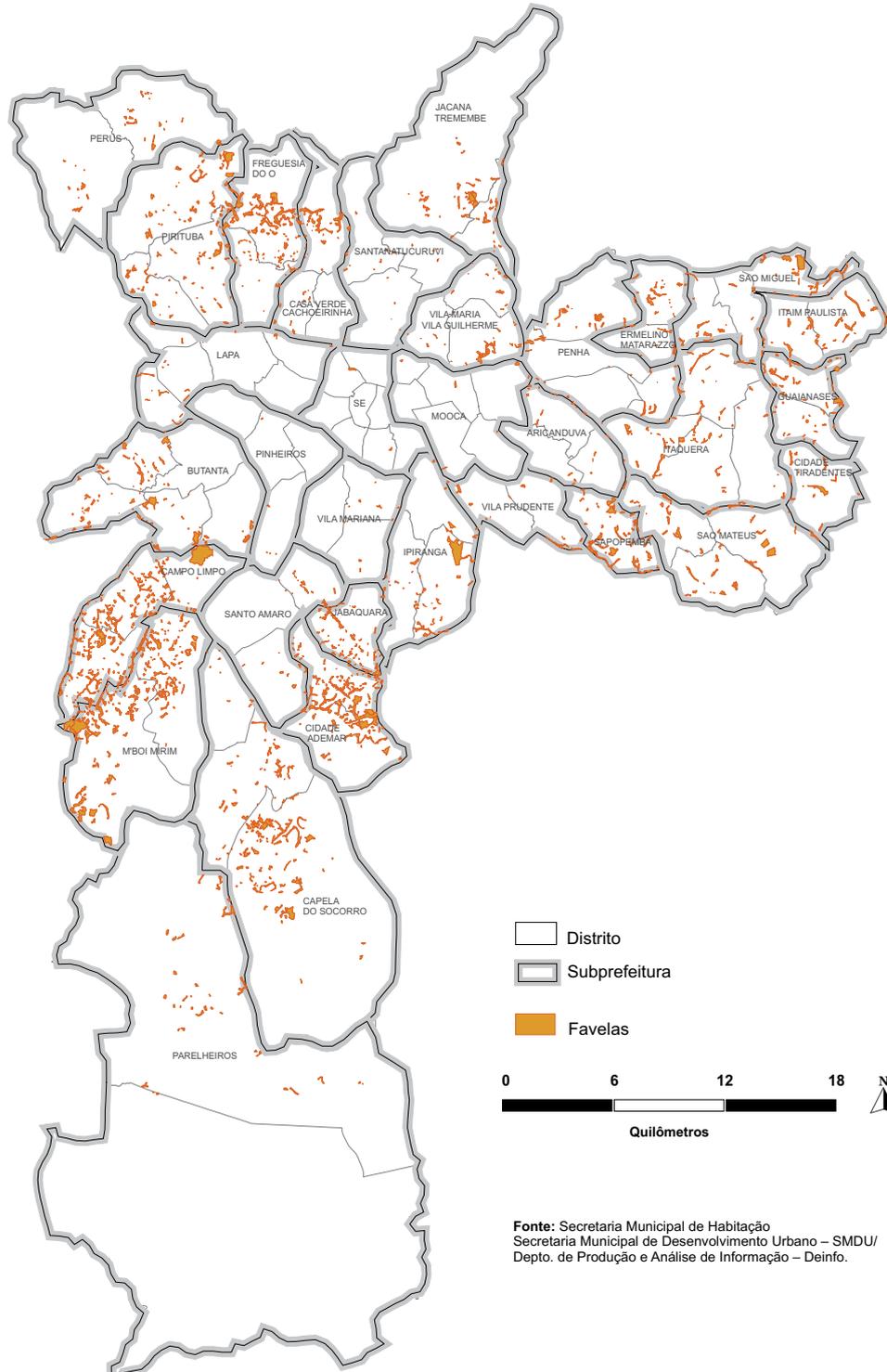
Apesar da situação de 1960 ser bastante diferente da atual, o fenômeno do surgimento das favelas em São Paulo mobilizou a Câmara dos Vereadores, que tendia a ver na existência dessas habitações a exemplificação da penúria e da pobreza, em todos os níveis: as favelas simbolizariam não só a moradia precária, mas a falta de educação, saúde, condições mínimas de existência. Era o avesso de uma vida civilizada que ameaçava a existência daquela São Paulo que crescia orgulhosamente e ostentava o título da maior cidade do país.

### **Poder público e caos urbano: o debate na Câmara Municipal de São Paulo**

A questão do crescimento desordenado da cidade e seu impacto nas condições de vida da população paulistana foi tema recorrente nos debates travados na câmara Municipal de São Paulo nessa 4ª Legislatura.

Como ocorre até o presente, havia uma espécie de “distritalização” informal na relação dos vereadores com as diferentes regiões da metrópole e

# Distribuição das Favelas Município de São Paulo 2015



Fonte: [http://atlasambiental.prefeitura.sp.gov.br/conteudo/meio\\_fisico/meio\\_01.htm](http://atlasambiental.prefeitura.sp.gov.br/conteudo/meio_fisico/meio_01.htm)

seus eleitores, de modo que muitos dos vereadores se colocavam na Câmara como representantes e porta-vozes de bairros específicos. Assim, por exemplo, o vereador Francisco Batista falava prioritariamente em nome dos bairros da Saúde e do Ipiranga; Emílio Meneghini, de Vila Formosa e Tatuapé; Aurelino de Andrade, de São Miguel Paulista, Guaianazes e Itaquera; Reinaldo Canto Pereira, de Tucuruvi, Santana e Vila Maria... Nas falas de todos, a demanda por maior presença do poder público na periferia da cidade. Os problemas mencionados eram muitos e de várias naturezas: necessidade de obras urbanas como pavimentação, construção de pontes e passagens; limpeza e retificação dos córregos para evitar enchentes; melhoria do sistema viário; precariedade das redes elétrica, de água e esgoto; carência de serviços adequados de telefonia, iluminação, arborização, emplacamento de ruas, limpeza, tratamento do lixo, abastecimento, transporte, além de falta de policiamento, de escolas e postos de saúde. O poder público, diziam os vereadores, há muito não conseguia acompanhar o crescimento da cidade. Pior: muitas vezes fazia-se sentir antes pelos impostos cobrados do que pelos serviços prestados. Os vereadores reclamavam especialmente da taxa de pavimentação e do Imposto Territorial.

Em discurso na sessão ordinária de 21 de novembro de 1960, o vereador Rio Branco Paranhos fazia uma interessante análise da expansão da cidade e de sua ocupação pelas diferentes camadas sociais:

Há poucos dias, falando desta tribuna o nobre vereador Reinaldo Canto Pereira, S. Exa., na qualidade de engenheiro e funcionário da Secretaria de Obras, nos revelava já contar nossa Capital uma área de 700 quilômetros quadrados. E daí, a necessidade de muitos núcleos de concentração. Na verdade, para a periferia, notamos o movimento de duas classes: a classe operária e a burguesia. Estamos lembrados de que esta, em determinado estágio da evolução econômica do nosso Estado, ocupou as avenidas Higienópolis e Paulista, onde, em casarões cercados e construídos em meio de áreas imensas, exibia a opulência do café e seu primado absoluto no quadro econômico do país; depois, com o aparecimento da indústria e do grande comércio, foi ela se deslocando para os Jardins, cedendo as antigas mansões e respectivos terrenos para as edificações de arranha-céus aos quais vieram ter pequenos burgueses ou a classe média. E a presença destes, como sempre, afugenta os burgueses. Finalmente, estes já estão empreendendo movimentos para pontos mais distantes. Já vão para o Morumbi e outros sítios mais isolados. A classe operária, por sua vez, vai se afastando do centro. Antigamente, Brás, Mooca, Penha e Lapa eram essencialmente operários. Hoje já não o são. O operariado vai emigrando, num movimento de aproximação das fábricas trasladadas para pontos remotos; ou, então, são afugentados pelo encarecimento dos aluguéis ou pelas melhorias levadas pelo Poder Público. E um dos motivos que mais têm contribuído para essa emigração são as taxas de pavimentação e remuneração de obras e serviços. (SO, 23/11/1960).



**Vista da avenida Angélica, em São Paulo (SP). (São Paulo (SP), 00.10.1960.**  
Foto: Folhapress.

A denúncia do abandono da periferia foi uma constante ao longo da 4ª Legislatura, tanto sob a administração de Adhemar de Barros quanto sob a de Francisco Prestes Maia. Esse último foi acusado, em inúmeras oportunidades, de privilegiar “obras monumentais” em detrimento do atendimento das necessidades da periferia. Dois meses depois de iniciada a gestão do prefeito Prestes Maia, em discurso proferido na sessão ordinária de 6 de junho de 1961, o vereador Francisco Cimino pintava um retrato duro da situação da periferia:

“A cidade de São Paulo teve crescimento muito rápido e a ação dos Poderes Públicos não conseguiu acompanhar esse desenvolvimento no tocante à distribuição de serviços, tais como vias de acesso, iluminação, coleta de lixo, telefone, água, esgoto, educação, saúde... Em consequência, encontramos, na periferia, principalmente, verdadeiras cidades que brotaram do dia para a noite, desordenadamente, muitas vezes sob a nefasta influência de loteadores sem escrúpulos, que visam mais à especulação imobiliária que o benefício das populações, desprovidas completamente de qualquer benfeitoria que pudesse minorar o sofrimento das mesmas. As ruas são íngremes e tortuosas, lamacentas, cheias de cratera, com esgotos a céu aberto, colocando em risco a saúde, principalmente das crianças. Em tempo de chuva, os córregos e cursos d’água não retificados, em sua maior parte tomados por depósitos de lixo, transbordam, inundando as residências e, conseqüentemente, expondo as populações a riscos de epidemia; as casas brotam sem a menor fiscalização, não obedecendo às posturas municipais e acarretando problemas urbanísticos insolúveis; os transportes, as ambulâncias, a entrega de leite, de gás, e de outras utilidades, tornam-se impraticáveis.” (SO, 23/06/1961).

Quase dois anos depois, em 8 de março de 1963, em seu último discurso na Câmara antes de assumir a cadeira de deputado estadual para a qual havia sido eleito, o vereador Homero Silva sintetizava:

São Paulo hoje se divide em duas partes distintas: a velha cidade que cresceu, floresceu e foi aperfeiçoada gradativamente, a cidade dos bairros próximos ao centro, em todas as zonas (...). Esses bairros têm água, luz, telefone, iluminação pública, galerias de águas pluviais, pavimentação, enfim, todos aqueles melhoramentos que a massa urbana tem como condições mínimas para viver através da contribuição representada pelos tributos. Mas, esta é a pequena cidade; a pequena cidade que foi pequena até 1930 e que hoje é a grande cidade, da qual cerca de 50% representam uma periferia inteiramente abandonada (...) (SO, 09/11/1963).

Na raiz do abandono da periferia, um problema identificado pelos vereadores era a excessiva centralização administrativa da cidade. Na sessão ordinária realizada em 7 de abril de 1961, o vereador Francisco Batista afirmava que os diferentes bairros da capital constituíam verdadeiras cidades: só a descentralização administrativa, através da criação de subprefeituras, poderia viabilizar a resolução dos problemas enfrentados pela população. Na mesma linha, na sessão de 12 de maio de 1961 o vereador Benedito Rocha afirmava: “Não acredito neste Prefeito ou em qualquer outro Prefeito que venha governar São Paulo, porque esta cidade cresce demais para um só homem” (SO, 14/05/1961). Como lembrava o vereador Aurelino de Andrade em sessão ordinária de 4 de março de 1963, um estudo encomendado pelo ex-prefeito Toledo Piza (1956-57), coordenado pelo Padre Lebre<sup>11</sup>, já recomendara a criação, na cidade de São

<sup>11</sup> O frei dominicano francês Louis-Joseph Lebre<sup>t</sup> formou, nos anos 1950, a Sociedade para Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (SAGMACS) e coordenou, ao longo dos anos 1950, importantes trabalhos na área de desenvolvimento urbano e regional no Brasil.



**São Paulo Anos 50: paisagem urbana da rua Mato Grosso no bairro de Higienópolis, em São Paulo (SP). (São Paulo (SP), Janeiro de 1958.**

Foto: Folhapress.

Paulo, de 21 subprefeituras. Além da estrutura administrativa demasiadamente centralizada, os vereadores denunciavam o fato de que os poucos setores mais descentralizados não funcionavam adequadamente: era o caso dos distritos de obras, inoperantes na sua maioria.

O problema da habitação era um dos mais prementes numa São Paulo que não parava de crescer. Em uma sessão extraordinária realizada em 16 de dezembro de 1961, o vereador João Louzada fazia um balanço desse problema:

O principal problema da habitação em São Paulo, apesar da lei do inquilinato, se relaciona com a especulação da venda de terrenos, de casas, de apartamentos e com os altos aluguéis cobrados pelos proprietários aos inquilinos. Esta situação ligada ao crescimento natural da população e o grande afluxo de pessoas vindas do campo ou de outros estados, agrava o problema da moradia em São Paulo, dá margem ao aumento da especulação, cria o problema das favelas. Já existe em São Paulo uma população de 60.000 favelados espalhados em 145 núcleos de casebres infectos, onde vivem toda espécie de pessoas na mais revoltante promiscuidade. Mas não só nas favelas existe essa situação, também na enorme quantidade de cortiços e porões. A moradia em locais dessa natureza agrava o problema da higiene e saúde pública. Elas se transformam em

focos das mais terríveis doenças, especialmente a tuberculose. São verdadeiras escolas de delinquência, prostituição, roubos e crimes, resultado das condições sociais em que vivem seus habitantes. Fala-se muito em combater as favelas, mas os fatos demonstram que elas vêm aumentando em ritmo acelerado. Se não houver medida por parte dos governantes para pôr fim à alta dos aluguéis e à especulação imobiliária, a situação se tornará gravíssima, isso porque a cidade recebe anualmente cerca de 200.000 novos habitantes. (SE, 23/12/1961).

A fala do vereador João Louzada tocava em um ponto sensível: o crescimento e a multiplicação das favelas em São Paulo. Desde os primeiros meses da 4ª Legislatura, vários vereadores chamavam a atenção para esse problema e pediam providências do Poder Executivo para resolvê-lo. Ainda em 1960, a prefeitura criou uma comissão no âmbito do Serviço Social da Prefeitura, chefiada pela ex-vereadora Helena Iracy Junqueira, para estudar possíveis soluções. Em meados daquele ano, um acontecimento viria chamar a atenção para as condições de vida dos moradores das favelas paulistas: em agosto era publicado o impactante livro de Carolina de Jesus, *Quarto de Despejo*. Moradora da favela do Canindé, Carolina de Jesus produziu um depoimento realista e cru sobre a vida na favela, expondo as condições sub-humanas a que estava sujeito um contingente crescente da população. O livro causou espécie entre os vereadores da Câmara Municipal de São Paulo, suscitando reações apaixonadas. O vereador Italo Fittipaldi fez a proposta, prontamente acolhida por unanimidade, de concessão à autora do título de Cidadã Paulistana. A esse respeito, dizia Rio Branco Paranhos na sessão ordinária de 30 de setembro de 1960: “Esta homenagem que se faz aos favelados de São Paulo, na pessoa de Carolina de Jesus, reflete, de alguma forma, a contemplação da realidade social existente nessas favelas por esta Câmara” (SO, 02/10/1962)<sup>12</sup>.

O autor da proposta, Italo Fittipaldi, comparava *Quarto de Despejo* à *Cabana do Pai Tomás*, da escritora norte-americana Harriet Beecher Stowe, obra de 1852 que chamou a atenção do mundo para a injustiça da escravidão, e afirmava: “Esse trabalho de Carolina de Jesus será um marco para que os homens com responsabilidade nesta terra voltem seus olhos para a solução desse problema tão grave, qual seja, o extermínio das favelas de São Paulo e do Rio de Janeiro, assim como dos mocambos do Recife” (SO, 07/10/1960).

A resolução do problema das favelas, para os vereadores da Câmara de São Paulo, equivalia a promover o “desfavelamento”; significava, nas palavras do vereador Moraes Neto, “extinguir essa chaga do nosso município” (Sessão Ordinária de 26/08/1960). Ao longo da 4ª Legislatura, várias propostas e estratégias com esse objetivo foram discutidas. Assim, por exemplo, Reinaldo Canto Pereira propôs, já em 1960, um projeto de fundo rotativo, uma espécie de empréstimo de longo prazo para a construção de casas populares a fim de

<sup>12</sup> A entrega do título de Cidadã Paulistana a Carolina Maria de Jesus foi feita na 33ª Sessão Especial, realizada em 28 de setembro de 1961



**Perfil das ruas na periferia de São Paulo à época exemplificado pelo Casario Operário da Móoca.**

Fonte: Wikicommons, GAF.arq

retirar a população das favelas. O vereador Pereira Barreto propôs a criação da “Comissão de Planejamento da Construção Popular”, afirmando que para eliminar as favelas o município deveria empreender uma “cruzada pela habitação popular” (SO, 04/09/1960). Por sua vez, o vereador Silva Azevedo apostava, em sessão de agosto de 1960, na educação pública como única solução realmente eficiente: “A favela é produto da falta de educação. Se o povo estivesse educado, nós não teríamos favelados (SO, 08/08/1960). Em abril de 1961, o vereador Valério Giuli lembrava que uma tarefa árdua como o desfavelamento deveria ser enfrentada conjuntamente pelos três níveis de governo, “pois se eventualmente a favela se localiza no município de São Paulo, não se pode negar que o Estado e a Federação também devem participar de sua solução e encaminhamento” (SO, 06/04/1961).

Em 1962, um grupo de estudantes da Faculdade de Direito da USP iniciou um movimento que chamou a atenção e mereceu o aplauso dos vereadores: o Movimento Universitário de Desfavelamento, com o objetivo de estudar o problema das favelas, elaborar propostas e alavancar recursos para sua resolução. Em agosto de 1963, o vereador Agenor Mônaco congratulava o movimento pelo seu segundo ano de atuação:



Rua Carvalho Pinto não pavimentada,  
Brás, SP, 1959.  
Foto: Acervo Histórico de São Paulo.

“Um grupo de heroicos estudantes, desinteressados, desprendidos, diante da situação aflitiva da inexistência de habitações para grande parte do povo paulistano, se propôs a desfavelar os favelados, a propiciar a oportunidade de tornarem-se operários os sub-operários, a dar foros de gente civilizada àqueles cidadãos que não têm possibilidade sequer de satisfazer a esta necessidade primária que é a habitação.” (SO, 09/11/1963).

Iniciativas como as acima citadas poderiam contribuir para se entender melhor o fenômeno do crescimento das favelas na cidade, bem como para a resolução do que era visto como um problema. A ênfase é na “desfavelização”, mas os meios para se efetivar isso é que se tornava a questão, já que a ação do poder público seria central nesse processo. Não bastavam estudos e “boa vontade” dos universitários. Ao mesmo tempo, o crescimento exponencial da população produzia mais e mais habitações precárias – nas favelas, preferencialmente –, o que tornava a tarefa de buscar soluções um tanto problemática, já que qualquer medida poderia se tornar inócua num momento imediatamente posterior, em que a situação já havia sido alterada.

\*\*\*

Como se sabe, as mazelas da periferia e o problema das favelas estavam ainda longe de se resolver, pelo contrário, iriam aumentar muito mais a partir dos anos 70, como pôde se ver anteriormente neste texto. Além das favelas,

existiam também os cortiços – que se espalhavam pela cidade desde finais do século XIX – como símbolos da precariedade das condições de vida da população pobre em uma cidade em expansão desenfreada, presa da especulação imobiliária e da ausência de políticas públicas voltadas a essa questão.

São Paulo cresceu em ritmo muito mais acelerado que o resto do estado e do país. Em um século deixou de ser quase uma aldeia – onde só existia praticamente a Faculdade de Direito do Largo São Francisco – de casas de pau-a-pique para se tornar uma metrópole com mais de 5 milhões de habitantes. Nesse processo de crescimento tornou-se uma cidade cosmopolita, de vários sotaques – primeiro estrangeiros, depois nacionais – e com problemas que foram se avolumando ao longo dos anos. A questão da expansão desordenada, pautada pela especulação imobiliária e não por uma lógica de ocupação racional dos espaços, gerou problemas como a falta de moradia adequada a uma população que se ampliava não só pela reprodução, mas pela chegada de novos migrantes e pela falta de infraestrutura adequada – equipamentos de saúde, educação, transporte –, entre outros.

A Câmara Municipal, desde a democratização, passou a responder pela administração da cidade em conjunto com o prefeito. Ao longo da década de 1950 a centralidade do executivo foi sendo questionada, principalmente por conta da aliança entre os vereadores e associações de bairros, cada vez mais atuantes. Os vereadores tornaram-se, em sua maioria, representantes de localidades e, grande novidade, mesmo a periferia se fazia representar na Câmara Municipal – de maneira ainda minoritária, é fato – por meio de representantes que levavam as demandas de regiões muitas vezes desassistidas pelo poder público.

## Referências

- BAENINGER, R. São Paulo e suas migrações no final do século XX. In: São Paulo em Perspectiva. São Paulo. Vol. 19. N. 3, jul-set 2005. Online: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392005000300008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392005000300008)
- BIONDI, L. "Imigração". <http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/IMIGRA%C3%87%C3%830.pdf>
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19482-12-dezembro-1930-503018-republicacao-82423-pe.html>
- CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Anais da Câmara Municipal de São Paulo. São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo, 1960.
- CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Anais da Câmara Municipal de São Paulo. São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo, 1961.
- CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Anais da Câmara Municipal de São Paulo. São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo, 1962.
- CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Anais da Câmara Municipal de São Paulo. São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo, 1963.
- GOMES, S.C.. Uma inserção dos migrantes nordestinos em São Paulo: o comércio de retalhos. In: Imaginário. São Paulo. v. 12, n. 13, dez. 2006. Disponível em [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-666X2006000200007](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-666X2006000200007)
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. [http://www.saopaulo.sp.gov.br/conhecasp/gente-paulista\\_migrantes](http://www.saopaulo.sp.gov.br/conhecasp/gente-paulista_migrantes)
- MATOS, O.N.. A cidade de São Paulo no século XX. Revista de História (USP). São Paulo. Vol. 10, n. 21-22, 1955. Online: <http://www.revistas.usp.br/revhistoria/article/view/36444/39167>
- QUEIROZ, S.R.. São Paulo (1875-1975). Revista de História, São Paulo, 108 1976.
- PETRONE, P. A cidade de São Paulo no século XX. Revista de História (USP). São Paulo.v. 10, n. 21-22, 1955. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/revhistoria/article/view/36445/39168>
- SANTOS, M.. A urbanização brasileira. São Paulo: Edusp, 2008.
- SINGER, P. Economia política da urbanização. São Paulo: Brasiliense, 1973
- PREFEITURA DE SÃO PAULO. [http://smdu.prefeitura.sp.gov.br/historico\\_demografico/tabelas.php](http://smdu.prefeitura.sp.gov.br/historico_demografico/tabelas.php)
- TASCHNER, S.P. Favelas em São Paulo: censos, consensos e contra-sensos. Cadernos da Metrópole, São Paulo, n. 5, 2001. p. 9 – 28. Disponível em <http://www.cadernosmetropole.net/download/cm/cm5.pdf>

## CAPÍTULO 5

# Saúde e poder local: A política de saúde em São Paulo e a legislatura municipal

Vanessa Elias de Oliveira<sup>1</sup>

1. Cientista Política, docente do Bacharelado em Políticas Públicas e dos programas de pós-graduação em Políticas Públicas e em Planejamento e Gestão do Território da UFABC.

\*\*A autora agradece a colaboração valiosa do discente Matheus Nunes de Freitas na sistematização dos projetos de lei em saúde.

## Introdução

Tratar da política de saúde nos municípios brasileiros, antes da institucionalização do Sistema Único de Saúde (SUS) decorrente da Constituição de 1988, é tratar do processo de construção institucional de uma política pública gestada no início do século XX com ações esparsas, mas que ganhou robustez, paulatinamente, em consonância com o processo formativo das instituições democráticas e federativas brasileiras, com seus avanços e retrocessos.

Nesse contexto, ao analisar a política de saúde discutida na Câmara Municipal de São Paulo entre 1960 e 1963, este artigo visa demonstrar como a política local de saúde refletia, por um lado, a ausência de uma ação mais estruturada e sistemática dos poderes públicos brasileiros na área, ainda não vista como um direito na segunda metade do século XX. Por outro lado, não havia sido ainda estabelecida uma divisão clara de competências entre os três níveis de governo, gerando sobreposições e lacunas em termos de serviços de saúde disponibilizados à população.

Reconstruo aqui esse duplo processo, por um lado, de construção institucional de um direito e uma política pública e, por outro, de definição federativa das responsabilidades institucionais de cada nível de governo na política nacional de saúde. Para tanto, recomporei brevemente a história desta política pública no país. E, em seguida, apresento as principais questões debatidas pela Câmara Municipal de São Paulo na 4ª Legislatura (período entre 1960 e 1963), objeto central da presente coletânea. Por fim, aponto como os avanços e falhas da política local de saúde na capital paulista reflete, antecipadamente, a evolução histórica da saúde enquanto política pública, o que ajuda a compreender o processo posterior de construção institucional do SUS, cujas primeiras raízes foram lançadas naqueles momentos primordiais.

## A política de saúde no Brasil: processo histórico<sup>2</sup>

O surgimento e o desenvolvimento das políticas sociais foram resultantes de um processo histórico de generalização da interdependência humana (DE SWANN, 1990). Em relação à saúde pública, os fluxos migratórios para os centros urbanos criam adversidades; dentre elas o alastramento de doenças desconhecidas ou ao menos restritas a grupos sociais específicos e às camadas sociais mais baixas, atingindo não apenas os imigrantes como também a própria elite local, que começa a sentir os seus efeitos negativos. Noutros termos, ocorre uma espécie de “democratização invertida”<sup>3</sup> da doença, que no sentido inver-

<sup>2</sup> Parte da discussão desta seção foi apresentada anteriormente no artigo da autora, “Política de Saúde no Brasil: as bases históricas da estruturação do SUS”, apresentado no II Congresso da Associação Latino-americana de Ciência Política, Cidade do México, México, 2004.

<sup>3</sup> Agradeço a Cláudio Gonçalves Couto por chamar-me a atenção para este processo.

so da universalização dos direitos descrita por Marshall (MARSHALL, 1967), universaliza-se ao alcançar também as camadas superiores da estratificação social, em vez das subalternas. Neste momento, em que a doença se torna um “mal público”, ela entra no debate político. Sendo assim, para esta linha interpretativa, a única razão que leva à implementação de políticas sociais em saúde é o interesse da elite em se proteger e resguardar da “doença que pega”.

Em consonância com o federalismo bastante descentralizado instituído pela Constituição brasileira de 1891 com relação à saúde, a nova Carta republicana afirmava que neste campo cada Estado deveria cuidar de seus cidadãos. Contudo, as discussões demonstravam que a sociabilidade da doença ultrapassava o nível local e corroboravam a ideia de que os problemas de saúde pública deveriam ser enfrentados também pelo governo federal. Esta percepção foi ainda reforçada com a constatação, advinda dos resultados de pesquisas realizadas no interior do país, de que o Brasil era um “imenso hospital”, amplamente afetado por febre amarela, peste bubônica e varíola. Frente a esse diagnóstico, o início do século XX representou também o início a uma série de ações governamentais para a implementação de políticas sociais em saúde. Criada em 1896, a Diretoria-Geral de Saúde Pública (DGSP) foi reestruturada em 1904, sob a administração de Oswaldo Cruz, ampliando e dinamizando as ações sanitárias no Distrito Federal. Ainda nesse ano foi instituída a obrigatoriedade da vacinação antivariólica, com o apoio do Presidente Rodrigues Alves (REZENDE; HELLER, 2002). A regulamentação dessa lei, todavia, encontrou muita resistência política e social, principalmente entre as camadas populares, dando início à chamada Revolta da Vacina.



**“Espetáculo para breve nas ruas desta cidade: Oswaldo Cruz, o Napoleão da seringa e lanceta, à frente de suas forças obrigatórias, será recebido e manifestado com denodo pela população. O interessante dos combates deixará a perder de vista o das batalhas de flores e da guerra russo-japonesa. E veremos no fim da festa quem será o vaccinador, á força!”**

Fonte: Wikicommons, domínio público, Leonidas Freire (1882 - 1943) O Malho, nº 111, 29/10/1904

Esta Revolta ajudou a intensificar os debates acerca da necessidade de se repensar a organização do sistema de saúde brasileiro. Ela expunha as mazelas sanitárias da maioria da população e demonstrava o descaso com que a saúde pública era tratada<sup>4</sup>. Surgem reivindicações, por parte de alguns governos estaduais mais prejudicados, por recursos financeiros, técnicos e humanos. Muitos estados começaram a pedir auxílio ao governo federal, permitindo assim a interferência deste no combate às doenças e na prestação de serviços sanitários, evidenciando que os benefícios resultantes da intervenção federal eram maiores do que os seus possíveis ônus, como por exemplo a alardeada perda de autonomia.

Em 1916, foi realizada uma expedição médico-científica pelo interior do país, comandada pelo Instituto Oswaldo Cruz, revelando uma população atrasada, doente e sem nenhuma identificação com a nação. Esse momento propicia o surgimento, em 1918, da Liga Pró-Saneamento, que exacerbou ainda mais os debates em torno da necessidade premente de uma centralização no Governo Federal das ações em saúde e higiene, além de enfatizar o caráter excessivamente urbano das ações de saúde, que ignoravam quase que completamente

<sup>4</sup> Diversos autores (Hochman, 1998; Merhy, 1991; Telarolli Jr, 1996) tratam do estado de São Paulo como uma exceção, dado que este despendia uma atenção maior aos problemas de saúde pública, servindo de exemplo para as demais esferas da federação.

a área rural, implicando em políticas incapazes de proporcionar uma efetiva integração do país (MERHY; QUEIROZ, 1993).

De acordo com Penna, líder da Liga Pró-Saneamento, o abandono da população rural seria consequência direta do sistema federativo adotado pela Constituição de 1891, que devido à sua grande descentralização implicava em práticas distintas de saneamento nos diferentes estados, minando qualquer possibilidade de coordenação ou cooperação, tanto entre os estados quanto entre estes e a União. De acordo com HOCHMAN (1998, p. 79), seu objetivo mais geral era a criação de uma agência pública federal que uniformizasse os serviços, coordenando as ações em saúde de todo o território nacional, o que não eliminava, todavia, a necessidade de os estados e municípios criarem e organizarem os seus próprios serviços sanitários. De acordo com o autor, a equação sanitária era a seguinte: consciência sanitária + mudanças políticas e constitucionais = política nacional de saúde pública. Enfim, em consonância com um ambiente intelectual que crescentemente identificava no caráter fragmentário de nosso federalismo e de nossa sociedade uma das causas das mazelas nacionais, prescrevia-se a centralização das ações e serviços de saúde em um órgão federal, exclusivamente técnico, o qual deveria estimular e assistir nos estados e municípios à criação e/ou ampliação de seus serviços. Ao mesmo tempo, reivindicava-se um Código Sanitário Nacional.

Neste cenário, a centralização da saúde nas mãos do governo federal parecia cada vez mais próxima de acontecer. Um novo surto deu mais um impulso à centralização: a epidemia de gripe espanhola, em fins de 1918, que atingiu metade da população da capital federal, com uma estimativa de 12 a 18 mil mortos. O próprio presidente então eleito, Rodrigues Alves, foi atingido pela doença, acabando por falecer, o que significou o último passo em sentido a uma mudança no rumo da política de saúde. Em 1919, pelo Decreto nº 13.358, criou-se o Serviço de Profilaxia Rural (SPR), que firmava convênio com os estados visando a implementação de políticas sanitárias, constituindo, segundo Rezende e Heller (2002), a primeira etapa da unificação dos serviços de saúde pública do país. Conforme Santos e Faria (2003):

“As crescentes solicitações de cooperação pelos governos estaduais, a carência financeira de vários estados brasileiros – em especial os nordestinos – dificultando a organização e implementação de campanhas sanitárias nessas áreas e, finalmente, as críticas à própria Diretoria-Geral de Saúde Pública (que enfrentava problemas de ordem administrativa, financeira e política), quanto à aplicação de medidas mais definitivas para a erradicação das endemias, criaram um clima propício à ação do Governo Federal (p. 88).”

No final de 1919, uma nova alteração vai marcar o fim do período que HOCHMAN (1998) denominou de “Era do Saneamento”: a criação do

Departamento Nacional de Saúde Pública<sup>5</sup> (DNSP), contando com um fundo de financiamento para as obras de saneamento. Com este novo órgão, a profilaxia rural, antes SPR, passou a integrar o DNSP, agora como Diretoria de Saneamento e Profilaxia (DSPR). O Departamento criou um convênio dos estados com a União, de caráter voluntário, o que diminuía os custos de negociação para seu estabelecimento. Nas palavras de HOCHMAN:

“Caso o estado optasse por entregar os serviços ao Governo federal, a condição inicial seria determinar a dotação destinada ao primeiro ano de trabalho e colocá-la à disposição do Executivo federal (...). Portanto, qualquer acordo implicava para a União o controle das atividades a serem realizadas e dos recursos financeiros oriundos da própria unidade contratante. Isso sugere que a legislação promovia uma transferência de recursos financeiros e políticos para os servidores sanitários federais”. (1998, p. 175).

O resultado imediato foi o crescimento das atividades federais em saúde nos estados. Os custos derivados da perda de autonomia estadual eram percebidos como menores do que os custos de implementação dos próprios serviços de saúde. Com isso, já em 1922 estavam em funcionamento 88 postos sanitários rurais, em 15 estados e no DF. A ideia era que o Governo federal iniciasse os serviços sanitários nos estados que, posteriormente, deveriam assumi-los. Pouco a pouco, em graus diferentes, os estados aumentaram as suas atribuições e substituíram, em alguns casos, a ação federal. Enfim, novamente citando HOCHMAN “a Era do Saneamento assistiu ao crescimento do Estado, ao aumento do seu poder infra-estrutural, desigualmente distribuído entre o governo central e governos estaduais e municipais” (1998, p. 207).

Este período será seguido por um momento de maior participação do poder público na política de saúde. O ano de 1930 é simbólico na periodização das políticas sociais brasileiras, dado que representa o início de uma série de ações do poder público no sentido de institucionalizar alguns direitos sociais, em especial os direitos do trabalhador. A grande inovação do período deu-se com a criação dos institutos de aposentadorias e pensões, por um lado, e por outro, a legislação trabalhista de 1943, com a Consolidação das Leis do Trabalho.

Somado a isso, tivemos ainda no período, embora timidamente, algumas alterações nas áreas de saúde e educação, “(...) onde se manifestam elevados graus de nacionalização das políticas sob a forma de centralização, no Executivo Federal, de recursos e de instrumentos institucionais e administrativos, e resguardos de algumas competências típicas da organização federativa do país” (DRAIBE, 1990, p. 8).

Na área da saúde, a criação do DNSP ampliou sensivelmente o âmbito de atuação do Governo federal na esfera da política sanitária, fortalecendo as campanhas de controle de endemias e promovendo programas de educação

<sup>5</sup> Dentre as principais atribuições do DNSP encontravam-se, além da profilaxia e tratamento de doenças endêmicas, a inspeção médica, a profilaxia rural, a assistência infantil e hospitalar, o exame clínico de alimentos, a supervisão das condições sanitárias de residências e prédios públicos, a defesa sanitária dos portos, a inspeção médica de imigrantes e o fornecimento de soros, vacinas e demais produtos etiológicos (Pessoa, 1978, citado por SANTOS; FARIA, 2003).

higiênica em áreas rurais, as mais atingidas pela ausência do poder público (SANTOS; FARIA, 2003, p. 85). É neste momento que as ações da Fundação Rockefeller (IHB) ganham força. Inicia-se um período de grande expansão da atuação federal nos estados brasileiros, principalmente no campo das políticas sociais. As origens da previdência social se situam neste campo, sendo que esta foi amplamente tratada pela literatura como uma das primeiras políticas sociais brasileiras. Ações em saúde e higiene, que já haviam sido iniciadas anteriormente, ainda timidamente, vão ganhar fôlego e se intensificar.

Os trabalhos de erradicação da doença foram continuados ao longo dos anos 30, destacando-se o Serviço de Profilaxia da Febre Amarela, e a criação do Departamento Nacional de Saúde (DNS), em substituição ao DNSP, com a nova Carta Constitucional de 1937. Além disso, o governo federal nomeou interventores de saúde nos estados, a partir de 1934, com o objetivo de criar ou reorganizar, naqueles que não os possuíam, os Departamentos Estaduais de Saneamento (DES). Em 1937, os próprios governadores foram nomeados interventores de saúde por Vargas, causando descontentamento nos estados mais ricos, como São Paulo, cujos problemas de saúde já estavam, ao menos em parte, sendo solucionados (REZENDE; HELLER, 2002, p. 175). A partir de 1941, o DNS passou a concentrar esforços na coordenação e fiscalização das ações de saúde e higiene realizadas nos estados e municípios.

O crescimento do número de estabelecimentos de saúde na primeira metade do século XX foi expressivo. No entanto, de acordo com os dados do Anuário Estatístico do Brasil sobre o número de estabelecimentos da organização hospitalar, os estabelecimentos públicos correspondiam, no início dos anos 50, a apenas 23,3% do total, sendo que destes 44,4% eram da União, 49,5% dos estados e somente 6,1% dos municípios. Veja-se a tabela que segue.

Os dados demonstram que a saúde possuía um caráter eminentemente federal e estadual, estando muito pouco presente na esfera municipal. Ainda assim, observando apenas os municípios, pode-se perceber que houve um significativo aumento do número de estabelecimentos hospitalares nos períodos comparados, passando de apenas 3, entre 1900 e 1930, para 21, entre 1930 e 1946. Por fim, percebe-se claramente a superioridade do número de estabelecimentos hospitalares particulares em relação aos públicos: são 1.289 estabelecimentos particulares em todo o período contra 392 entidades públicas.

Já em fins da década de 1940, a saúde ainda não era considerada um direito social, restringindo-se primordialmente a ações de controle das grandes epidemias, as quais poderiam afetar o desenvolvimento econômico do país, sendo os demais procedimentos serviços residuais dentro do “pacote” saúde pública.

**Tabela 1: Número de estabelecimentos da organização hospitalar, segundo a finalidade médico-social e o ano de instalação.**

Ano de instalação	Hospitais Gerais	Maternidades	Leprosos	Doentes Mentais	Tuberculosos	Outros civis	Militares	Total
<b>União</b>								
1900-1930	-	2	-	3	-	3	77	85
1930-1946	-	2	-	3	1	9	74	89
<b>Total</b>	-	4	-	6	1	12	151	174
<b>Estados</b>								
1900-1930	13	3	8	14	6	21	13	78
1930-1946	27	12	22	12	18	13	12	116
<b>Total</b>	40	15	30	26	24	34	25	194
<b>Municípios</b>								
1900-1930	-	-	-	-	1	2	-	3
1930-1946	12	1	-	-	-	7	1	21
<b>Total</b>	12	1	-	-	1	9	1	24
<b>Particulares</b>								
1900-1930	357	24	2	20	15	121	-	539
1930-1946	280	67	4	36	45	318	-	750
<b>Total</b>	637	91	6	56	60	439	-	1.289
<b>Totais</b>								
1900-1930	370	29	10	37	22	147	90	705
1930-1946	319	82	26	51	64	347	87	976
<b>Total</b>	689	111	36	88	86	494	177	1.681

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil (1949) *apud* lyda (1994, p. 65).

Com a política industrial dos anos 50, o setor de saneamento ganha contornos mais específicos, passando por um momento de expansão, principalmente em função da nova realidade do país, de urbanização e industrialização crescentes. Neste momento, a separação entre as áreas de saúde e saneamento foi impulsionada pela criação do Ministério da Saúde, em 1953, no segundo governo Vargas, reivindicação antiga do movimento sanitário. Todavia, conforme lembram-nos REZENDE; HELLER (2002), o orçamento da Pasta era irrisório perto das necessidades de saúde da população, fazendo com que pouca evolução fosse sentida nos índices de morbimortalidade.

Ao longo desta década, a política de saúde atravessa um período de mudança em seu rumo, privilegiando crescentemente o modelo assistencialista e o caráter emergencial das ações, em substituição à fórmula de prevenção da doença pela intervenção no meio.

Esse movimento foi reforçado na década de 1960, quando se acentuou a dicotomia entre saúde pública e assistência médica, ficando a primeira no âmbito de atuação do Ministério da Saúde e a segunda centralizada no INPS, criado em 1966 com o objetivo de cuidar do tratamento individual dos doentes, cabendo ao Ministério da Saúde a execução de programas sanitários e de controle de endemias. Novamente citando REZENDE; HELLER,

“Com isso, o INPS firmou convênios com aproximadamente 80% dos hospitais instalados no país, utilizando o setor privado para atender a massa



Hospital do Servidor Público, São Paulo, SP 1959.

Fonte: Acervo Histórico de São Paulo.

trabalhadora (Oliveira; Teixeira, 1986). Dessa maneira, o Ministério da Saúde, apesar de ser reconhecido como órgão oficial na formulação da política nacional de saúde pública (Decreto n.º 200/1967), foi suplantado pelo modelo previdenciário de assistência médica, que imprimiu nova dinâmica à política de saúde, conduzindo-a à privatização” (2002, p.203).

Se a saúde no Brasil já apresentava um caráter fortemente privatista desde o começo do século, o período autoritário reforçará ainda mais esse caráter. Com isso, intensifica-se a relação entre a política social de saúde e o mercado de trabalho: somente os trabalhadores formais tinham acesso aos serviços médicos. Conforme bem delineou SANTOS (1988),

“Na primeira metade da década de 60, portanto, a vinculação entre as políticas de acumulação e de equidade estava firmemente estabelecida, não somente através do mecanismo de financiamento da política social, sentido estrito, que tornava as agências prestadoras de serviços sociais dependentes do nível de salários do país, mas, igualmente, mediante a criação de uma agência que regulava a fonte geradora de recursos para o sistema previdenciário – o Conselho Nacional de Política Salarial. Ademais, estava patente quem poderia ser beneficiado, e como, pela política “social” do governo através do sistema de instituições – os IAPs – que produziam os serviços e benefícios legalmente estabelecidos. O movimento militar de 1964, instau-

rando um regime político autoritário, irá imprimir maior velocidade à expansão da cobertura previdenciária legal à população brasileira, sem abrir mão, contudo, da vinculação entre benefícios sociais e acumulação de riquezas” (Santos, 1988: 32).

Esta contextualização permite-nos compreender a situação dos serviços de saúde na capital paulista, bem como a atuação da Câmara Municipal nas discussões sobre política de saúde nos anos 60, o que será apresentado a seguir.

## A política de saúde na Câmara Municipal de São Paulo na legislatura de 1960 a 1963

A primeira metade do século XX foi marcada por uma ampliação da participação dos governos federal e estaduais na área da saúde pública, inicialmente com forte atuação nas ações preventivas e de saúde pública, passando, em meados do século, para uma atuação assistencialista e vinculada ao mercado de trabalho, o que significava que tinha acesso aos serviços de saúde os trabalhadores formais, por meio dos respectivos IAP – Institutos de Aposentadoria e Pensões. Aos demais, excluídos da chamada cidadania regulada, nos termos de SANTOS (1988), sobrava a atuação das entidades de caridade. Conforme veremos, são elas um dos principais alvos dos vereadores paulistanos nos quatro anos analisados, referentes à legislatura 1960-1963.

A grande maioria das intervenções da vereança no período em tela dizia respeito à solicitação de novos postos de saúde e de puericultura na capital, que são serviços voltados ao primeiro atendimento, a chamada “atenção básica” ou “baixa complexidade”. No período da referida legislatura, foram mais de 60 solicitações de novos centros, postos de saúde ou de puericultura na cidade de São Paulo.

Estes serviços eram parte central das instituições municipais de saúde da capital, mas não deveriam ser os únicos, como enfatizavam alguns vereadores. Alguns cobravam reiteradamente serviços de maior complexidade a eles integrados. O “serviço médico cirúrgico da Capital é feito por meio dos Prontos-Socorros Municipais”; tais serviços podiam ser de três tipos, conforme discurso do vereador Sebastião Laet, na sessão de 04.04.1960:

Há aqueles que poderemos denominar isolados, isto é, aqueles que funcionam não anexados a hospitais. Há aqueles que funcionam anexados a hospitais não municipais, anexados a hospitais particulares. São os convênios, como o caso do Hospital Matarazzo. E há o Pronto-Socorro Municipal, que funciona anexado ao Hospital Municipal. Os PSM, principalmente aqueles do grupo isolado, têm sofrido várias e severas críticas da parte do povo, da imprensa e mesmo dos próprios profissionais médicos. Falta de aparelhamentos e de outros recursos, descontentamento dos funcionários, são, na minha opinião, a principal causa do mau funcionamento daqueles serviços médicos (...)

A principal crítica feita pelo vereador era o fato de que vários destes serviços funcionavam isoladamente, sem o apoio de um Hospital Municipal, e que estes deveriam existir ao lado de cada Pronto-Socorro que funcionasse de maneira isolada ou não anexado a hospitais conveniados. Tratava-se, portanto, de uma solicitação pelo aumento da complexidade dos serviços municipais de saúde, já que esta era basicamente estruturada na chamada “baixa complexidade” – atendimentos primários em saúde.

Além de demandas por mais Postos de Saúde, de Puericultura e de Pronto-Socorros, em geral apresentadas por meio de Indicações ou Requerimentos, a Câmara Municipal voltava-se fortemente para a destinação de recursos para entidades assistenciais de caridade, que complementavam a esparsa rede de serviços municipais de maneira central para o atendimento da população. Assim, não são raros os Projetos de Lei que destinavam recursos ou terrenos para entidades como Santa Casa de Misericórdia de São Paulo (PL 293-60), Instituto Filhas de São Camilo (PL 421-60); Cruz Vermelha (PL 328-62; 463-63), Instituições de Assistência à Maternidade e Assistência Hospitalar em geral (PL 663-63), dentre outras.

Estas instituições complementavam os serviços municipais e estaduais prestados na Capital e estavam amparadas pela Lei nº 4172, de 5 de janeiro de 1952, que regulamenta a distribuição de auxílios, subvenções ou contribuições. De acordo com o artigo 1º desta lei,

A Municipalidade somente concederá auxílios, subvenções ou contribuições cujas verbas forem consignadas em orçamento e neste não vinculadas por Leis anteriores, a entidades que, com sede no Município, tenham personalidade jurídica e se dediquem a fins não lucrativos e prestem assistência social e educacional:

- a) à maternidade e à infância por meio de lactários, berçários, creches, internatos, hospitais-maternidades e escolas;
- b) aos cegos, à velhice e à mendicidade por meio de internatos, pensionatos, albergues e instituições que prestem assistência alimentar aos pobres;
- c) a doentes por meio de ambulatórios, policlínicas e hospitais.

Baseado nesta lei, o vereador Tarcilio Bernardo faz a seguinte fala na Sessão de 23.12.1960:

A pessoa enferma, quando procura o Hospital das Clínicas, recebe um cartão para voltar depois de dois ou três meses para fazer os exames: No setor das maternidades, São Paulo está a padecer, está a necessitar de urgentes providências também. É comum lermos nos jornais desta Capital que uma senhora deu à luz em uma viatura da Rádio-Patrolha, ou em uma ambulância do Pronto-Socorro ou em ambulância do SAMDU. Se bem que tais casos ocorram em muito menor número em ambulâncias do SAMDU, porque êsse serviço só existe nos mapas dos IAPS e não existe na realidade (...) Como verificam os nobres pares, a Câmara Municipal de São Paulo procura, através dêste projeto, desta concessão, suprir as falhas e as deficiências dos poderes públicos. Assim sendo, Sr. Presidente e Srs. Vereadores, solicito aos nobres Pares que aprovelem êste Projeto para que possamos cooperar com a iniciativa particular, com a iniciativa privada que vem suprindo de maneira lisonjeira; de maneira a merecer

os nossos aplausos, as deficiências, as mazelas da administração pública que, neste instante, está voltada apenas para a sucessão municipal esquecendo-se da desgraça, da miséria do povo.

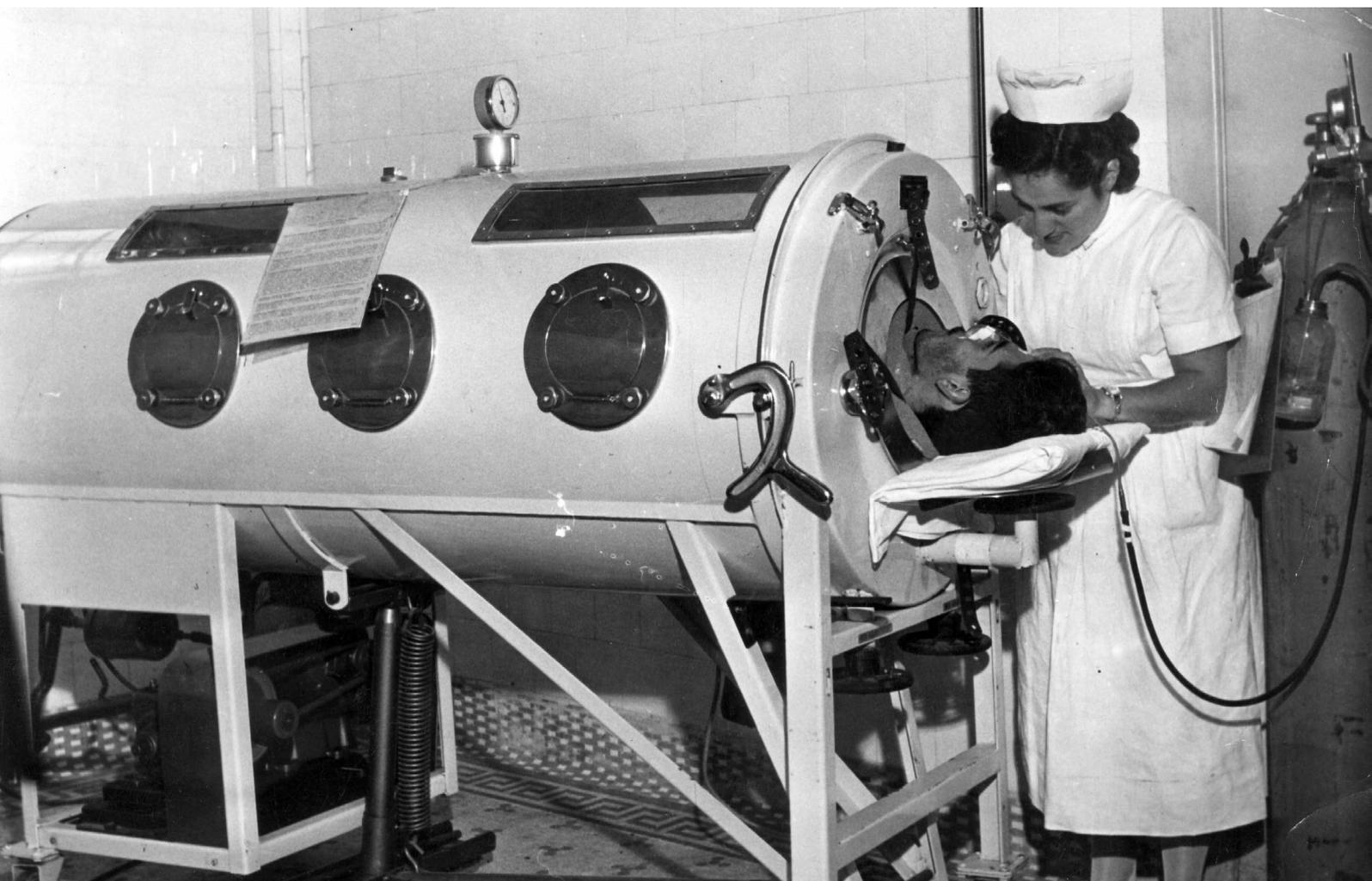
A forte dependência aos serviços assistencialistas dava-lhes centralidade nos debates da Câmara Municipal. Conforme dito anteriormente, era recorrente a atuação dos vereadores no sentido de garantir recursos para tais entidades. Isto fica bastante claro na lei aprovada em fins de 1963, a Lei 6445/1963, que lhes garante recursos do Imposto Territorial e Predial (atual IPTU). De acordo com a Lei, aprovada em dezembro de 1963,

Art. 1º - Os Impostos Territorial e Predial serão cobrados, a partir do exercício de 1964, com o adicional de 5% (cinco por cento), durante 10 (dez) anos, calculado sobre a importância devida pelo contribuinte, destinando-se a respectiva receita a concessão das seguintes subvenções:

a) 70% (setenta por cento) da arrecadação à Santa Casa de Misericórdia de São Paulo; b) 10% (dez por cento) da arrecadação à Santa Casa de Misericórdia

SÃO PAULO, SP, BRASIL, 00-12-1953:  
Enfermeira atende paciente no Hospital das Clínicas.

Fonte: Folhapress.



de Santo Amaro; c) 10% (dez por cento) da arrecadação ao Instituto Central Hospital A. C. Camargo, da Associação Paulista de Combate ao Câncer; d) 5% (cinco por cento) da arrecadação à Cruz Vermelha Brasileira, filial de São Paulo; e) 5% (cinco por cento) da arrecadação à Associação de Assistência à Criança Defeituosa.

Essa discussão demonstra duas importantes características da política de saúde à época. Em primeiro lugar, como dito anteriormente, a forte dependência aos serviços assistencialistas de caridade. Essa característica se mantém não apenas no período seguinte, de ditadura militar, mas, em escala muito menor, também com a institucionalização do SUS, que ao tratar da participação complementar no Sistema Único de Saúde (Lei nº 8080, de 1990, capítulo II), determina que poder-se-á recorrer aos serviços da iniciativa privada quando necessário para garantir cobertura assistencial para a população de determinada área (artigo 24) e, neste caso, deverá dar prioridade às entidades filantrópicas e sem fins lucrativos (artigo 25).

Em segundo lugar, demonstra como a divisão de competências entre os níveis de governo não era clara. A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1946, definia no Título I (Da Organização Federal), Capítulo I (Disposições Preliminares), artigo 5º, que competia à União “XV – legislar sobre: (...) b) normas gerais de direito financeiro; de seguro e previdência social; de defesa e de proteção da saúde; e de regime penitenciário”. No que diz respeito ao poder local, a Constituição de 1946 determinava em seu artigo 28 que a autonomia dos municípios seria assegurada: pela eleição do Prefeito e dos Vereadores; pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente, à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas; à organização dos serviços públicos locais.

Assim, a Constituição deixa de maneira bastante genérica a competência dos municípios em relação aos serviços públicos locais, dentre os quais se encontram os serviços de saúde. Igualmente, pouco diz sobre a competência federal na “proteção da saúde”. Como consequência, pode-se afirmar que não havia coordenação federativa no planejamento e implementação dos serviços de saúde.

A ausência de uma clara divisão de competências federativas fica explícita nos Requerimentos solicitando ao governador do estado a instalação de Prontos-Socorros que eram apresentados e discutidos paralelamente a Projetos de Lei com o mesmo teor – ou seja, a mesma demanda sendo apresentada concomitantemente ao governo municipal e ao estadual.

Ao mesmo tempo, ela também nos ajuda a compreender a não atuação municipal em serviços hospitalares. Segundo documento da Coordenação da Gerência Hospitalar – COGERH, órgão da atual Secretaria Municipal de Saúde,

A rede hospitalar municipal de São Paulo teve início com o Hospital Infantil Menino Jesus adquirido na gestão do prefeito Ademar de Barros entre 1957 e 1960, sendo que se tratava de um sanatório particular. Em 1961, a gestão do prefeito Prestes Maia incluiu a unidade na Prefeitura, data também que tem início a Secretaria de Higiene e Saúde, desdobrada da Secretaria de Higiene. (COGERH, 2012).

Esta situação agravava a precariedade dos serviços disponibilizados à grande maioria da população que não tinha acesso aos serviços privados, os quais atendiam primordialmente a elite paulistana. Como demonstra uma das falas do vereador João Louzada na Câmara Municipal, na 117ª Sessão Extraordinária, realizada em 16 de dezembro de 1961,

Os dados sobre a situação e serviços de higiene, saúde Pública são bastante escassos. Entretanto alguns dados referentes ao serviço municipal revelam que a situação de abandono da população é bastante grande. Existem na cidade 57 centros de saúde, 14 dispensários de tuberculosos, 11 pronto-socorros e 119 postos de puericultura. Existem também hospitais e casas de saúde públicos e de particulares, sendo que nestas os preços para qualquer tratamento ou operações são elevadíssimos.

Estas duas centenas de serviços de atenção básica eram responsáveis pelo atendimento de uma população de cerca de 3,7 milhões, segundo dados do IBGE para a cidade de São Paulo dos anos 1960.

Ainda no sentido de enfrentar o baixo número de serviços de saúde na capital, sobretudo de maior complexidade, os vereadores propunham, com frequência, a instalação de postos e hospitais volantes, que poderiam assim atender às regiões mais distantes e com poucos serviços.

Embora pequeno este número era superior ao que se verificava em outros estados e capitais da federação. Conforme dito anteriormente, São Paulo figurava como um dos casos de maior cobertura de serviços públicos de saúde do país – tanto em termos de serviços de atendimento, quanto em termos de recursos humanos e institutos de pesquisa.

Nesse sentido, integra o esforço de construção institucional a criação da Secretaria Estadual de Saúde, ocorrida em 1948, aos moldes do que havia ocorrido com bastante antecedência no estado da Bahia, em 1925 (MELHY; QUEIROZ, 1993). Este processo, que era parte da luta dos sanitaristas para estruturação de um sistema de saúde, teve reflexos na capital paulista, ainda que anos mais tarde. O PL 387/1961, aprovado como a Lei nº 5869, de 27 de novembro de 1961, que desdobrou a Secretaria de Higiene em duas, a Secretaria de Higiene e Saúde e a Secretaria de Abastecimento. A primeira tem como atribuições, de acordo com a lei:

- a) os serviços médicos, odontológicos e de assistência hospitalar aos servidores municipais e pessoas de suas famílias;
- b) os serviços de assistência à infância e à maternidade;
- c) os serviços médicos relacionados com os ramos de saúde, para os efeitos legais;
- d) os serviços do pronto-socorro.

Este rearranjo institucional foi importante para garantir autonomia administrativa e orçamentária para a Secretaria, conferindo-lhe maior poder para planejar as ações em saúde propriamente ditas, agora desvinculadas das ações de controle higiênico-sanitário dos “estabelecimentos e centros abastecedores da população” (Lei nº 5869, de 27 de novembro de 1961).

Vale lembrar que somente nos anos 70 é que o município começou a estruturar a sua rede hospitalar, sendo criados por lei 5 hospitais municipais entre os anos de 1972 e 1973. Outros só viriam uma década depois, a partir do plano do prefeito Mário Covas e de seu Secretário de Saúde José da Silva Guedes (1983-1986) em ampliar a rede hospitalar, mas que só foi possível a partir dos empréstimos realizados pelo prefeito Jânio da Silva Quadros (1986-1989). Nos anos 80, 9 hospitais foram acrescentados à rede municipal.

Este quadro só não era mais grave devido à condição bastante desenvolvida da política estadual de saúde, o que acabava por suprir as lacunas da política municipal. Sem dúvida, o estado de São Paulo apresentava, já nesta época, a maior rede de serviços hospitalares do país (MENDES; OLIVEIRA, 2008). Com isso, à população da região metropolitana restava ser assistida não apenas pelos serviços municipais ou particulares listados pelos vereadores, mas, sobretudo, pelos serviços estaduais de média e alta complexidade.

Mas, a situação nacional estava longe daquela verificada em São Paulo, e com a ditadura iniciada em 1964, a centralização retoma o olhar para as questões nacionais, que eram bastante complexas em termos de saúde pública. Conforme afirmaram MERHY; QUEIROZ (1993, p. 179) “nos anos 60, a dicotomia assistência médica-saúde pública radicaliza-se no interior de um modelo institucional que mostrava ações pontuais e desordenadas, incapazes de conter a miséria e as péssimas condições de saúde da população brasileira”.

Frente a este diagnóstico, o movimento sanitário volta-se, na III Conferência Nacional de Saúde (CNS), realizada em 1963, a quatro aspectos: “(1) a situação sanitária da população brasileira; (2) a coordenação das atividades médico-sanitárias em âmbito federal, estadual e municipal; (3) a municipalização dos serviços de saúde e (4) a fixação de um Plano Nacional de Saúde (FADUL, apud SILVA, 2001, p. 57). Embora a proposta de municipalização não fosse explicitada pelos idealizadores da conferência, ela teve “(...) o mérito de

ter manifestado, pela primeira vez, a intenção de incluir na agenda pública a criação de uma rede municipal de serviços de saúde, intenção esta abortada pela ruptura institucional ocorrida no ano seguinte” (SILVA, 2001, p. 57-58, grifos meus).

Somado a isso, duas outras diretrizes foram oriundas da III Conferência. Em primeiro lugar, a “(...) integração das ações coletivas e individuais de saúde, cujo ponto de apoio seria constituído a partir de serviços básicos de saúde permanentes, elaborados de acordo com um planejamento governamental” (MERHY; QUEIROZ, 1993, p. 179). Em segundo lugar, colocou-se em discussão, pela primeira vez, a questão da organização dos serviços privados de saúde. Estes dois pontos afetavam diretamente a rede municipal de saúde da capital, não fossem todas estas discussões, juntamente com a da municipalização, interrompidas pelo regime que se instaurara.

### Considerações Finais

O que as discussões e projetos de lei apresentados deixam claro é a inexistência do “direito à saúde”, um direito não apenas constitucionalmente garantido, mas socialmente reconhecido como um dos pilares das ações do Estado com vistas à promoção de justiça social. Isto explica a inconsistência dos debates – poucos e muito voltados para a solicitação de instalação de Prontos-Socorros nos mais variados bairros da cidade, como uma maneira de atender à demanda do eleitorado local, sem qualquer vínculo com um planejamento do Executivo.

As pobres discussões sobre a saúde como um direito reforçam o conceito de “cidadania regulada”, proposto por SANTOS (1988). A principal atuação da Câmara Municipal de São Paulo no período aqui analisado dizia respeito à doação de recursos públicos a entidades beneficentes, várias delas dotadas de recursos por meio de emendas parlamentares.

Além destas atuações, visando à instalação de serviços de atenção primária ou recursos para entidades beneficentes, era frequente uma ação dos vereadores para enaltecer ou solicitar apoio à atuação dos governos estadual ou federal em campanhas preventivas: campanha de prevenção da raiva, campanha de coleta de sangue, vacinação contra a poliomielite etc..

Outra questão que reaparece nos debates é a da falta de médicos nos poucos serviços da cidade. Ainda que este tema não seja recorrente, demonstra a dificuldade dos serviços públicos municipais em estabelecer uma verdadeira rede de serviços, integrada e eficiente. Este fato, além de demonstrar o status da saúde pública nas ações governamentais, corrobora o aspecto anteriormente enfatizado, que é a ausência de uma clara divisão de competências federativas na política de saúde, também esta consequência do não reconhecimento da saúde como um direito social.

Este quadro só vai se alterar com a Constituição de 1988, mas com mazes que se mantêm ainda hoje em função da trajetória histórica da política, isto é, da “dependência de trajetória”. Embora a saúde pública tenha se desenvolvido bastante ao longo do século XX, ganhando em complexidade e em estruturação da sua rede de serviços, as ações públicas anteriores a 1988 estavam muito centradas no combate de endemias e no atendimento primário, mas com recursos insuficientes para instauração de um modelo eficiente e eficaz de uma perspectiva coletiva de saúde, preventiva, em oposição a um sistema voltado para a clínica individual (MERHY, QUEIROZ, 1993, p. 181-182).

Somado a isto, a forte presença do setor privado também é uma marca do sistema de saúde. Vinculada à previdência social, como exposto anteriormente, a assistência médica (privada) é ampliada consideravelmente a partir de fins dos anos 60, com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) em 1966. Como consequência, conforme ressalta MENICUCCI:

A opção política dos governos para dar conta dessa ampliação de cobertura foi não prover os serviços diretamente, mas comprá-los da rede privada. Nesse sentido, então, a política pública voltada para a saúde incentivou o desenvolvimento do mercado privado de saúde, tanto pela compra de serviços quanto pelos subsídios do governo para a construção de unidades hospitalares. (2014, p. 79).

Portanto, o quadro verificado nas discussões da Câmara Municipal de São Paulo no início dos anos 60, de escassez de serviços e forte dependência dos hospitais privados e/ou beneficentes, se mantém posteriormente, mesmo com a criação do SUS.

Ainda assim, não há como negar o imenso avanço que o mesmo significou, em termos de garantia do direito à saúde, universal e integral. Embora tenha mantido a ampla rede privada, inclusive com incentivos governamentais, criando-se assim um sistema misto, público e privado, não há dúvidas de que a implantação de um sistema universal num país com as dimensões do Brasil significou uma quebra de paradigma importante, num contexto em que outros países – desenvolvidos ou em desenvolvimento – estavam justamente tentando minorar a atuação do Estado, e não ampliá-la.

Sua implantação, contudo, não significou a superação dos problemas aqui apresentados. A inclusão da população SUS-dependente no sistema continua sendo um desafio, especialmente quando tratamos das periferias. A ausência de médicos nestes locais, discutida na capital nos anos 1960, é outro desafio – que as recentes discussões do Programa Mais Médicos evidenciaram. A regionalização, ou seja, a integração dos serviços de baixa, média e alta complexidade nas diferentes regiões do país também precisa avançar. Estes e outros problemas (históricos, como vimos) ainda precisam ser superados, mas em escala muito

distinta daquela verificada no início ou em meados do século XX. Avançou-se muito em termos de saúde pública, tanto nacionalmente, quanto localmente, e a capital paulista é um caso emblemático deste avanço.

## Referências

- CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, São Paulo, 1960, 1961, 1962, 1963. Anais da... Divididos em pelo menos XX volumes anuais. São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo, 1960, 1961, 1962, 1963.
- DE SWANN, A. In Care of the State. Oxford: Oxford University Press, 1988.
- DRAIBE, S. As Políticas Sociais Brasileiras: Diagnósticos e Perspectivas. In: IPEA/IPLAN. Para a Década de 90: Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas. Brasília, DF, 1990.
- HOCHMAN, G. A Era do Saneamento: as bases da política de Saúde Pública no Brasil. São Paulo: Editora HUCITEC, 1998.
- IYDA, M. Cem Anos de Saúde Pública: a cidadania negada, São Paulo: UNESP, 1994.
- MARSHALL, T. H. "Cidadania e Classe Social". In: MARSHALL, T. H. Cidadania, Classe Social e Status. Rio de Janeiro: Zahar Ed, 1967.
- MENDES, E. V. Os Grandes Dilemas do SUS, Tomo II, Salvador: Casa de Cultura, 2001.
- MENDES, J.D.; OLIVEIRA, V.E. Saúde Pública Paulista: 60 anos de história da Secretaria de Estado da Saúde. São Paulo: Imprensa Oficial, 2009.
- MENICUCCI, T.M. História da reforma sanitária brasileira e do Sistema Único de Saúde: mudanças, continuidades e a agenda atual. História, Ciências, Saúde – Manguinhos, v. 21, n.1, jan-mar 2014.
- MERHY, E. E. A saúde pública como política. Um estudo de formuladores de políticas. São Paulo: Hucitec, 1991.
- MERHY, E. E.; QUEIROZ, M. S. Saúde Pública, Rede Básica e o Sistema de Saúde Brasileiro. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, 9(2), abr/jun 1993.
- OLIVEIRA, V.E. Política de Saúde no Brasil: as bases históricas da estruturação do SUS. In: II Congresso da Associação Latino-americana de Ciência Política. Cidade do México, 2004.
- PEREIRA, L. As barricadas da Saúde: vacina e protesto popular na Primeira República. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.
- REZENDE, S.; HELLER, L. O Saneamento no Brasil: políticas e interfaces. Belo Horizonte: UFMG, 2002.
- SANTOS, L.A.C. e FARIA, L.R., A Reforma Sanitária no Brasil: Ecos da Primeira República, Bragança Paulista: EDUSF, 2003.
- SANTOS, W.G., Gênese e Apocalipse: elementos para uma teoria da crise institucional latino-americana, Novos Estudos CEBRAP n.º 20, São Paulo, 1988.
- SILVA, S.F. Municipalização da saúde e poder local: sujeito, atores e política. São Paulo: HUCITEC, 2001.
- TELAROLLI Jr., R. Poder e Saúde: as epidemias e a formação dos serviços de saúde em São Paulo. São Paulo: UNESP, 1996.



## Introdução

Quando se iniciou a 4ª Legislatura da Câmara Municipal de São Paulo, no período posterior ao Estado Novo, em 1º de janeiro de 1960, o presidente Juscelino Kubitschek cumpria o último ano de seu mandato presidencial, marcado por grandes mudanças no cenário brasileiro, a começar pela construção da nova capital do país, Brasília. À frente do Executivo municipal estava Adhemar de Barros, do PSP, que se licenciaria para concorrer naquele ano à presidência da República, disputando com Jânio Quadros (PTN) e o general Henrique Teixeira Lott (PSD-PTB) a sucessão de Juscelino Kubitschek. Derrotado por Jânio, Adhemar retornou à prefeitura onde permaneceu até abril de 1961, quando foi sucedido por Francisco Prestes Maia (UDN). Em janeiro de 1963, Adhemar voltaria ao poder no governo do Estado, substituindo Carvalho Pinto (PDC), governador desde janeiro de 1959.

Composta por 45 vereadores eleitos em 1959, a 4ª Legislatura era bastante fragmentada do ponto de vista partidário: representantes de 12 partidos tinham assento na Câmara, formando coalizões mais ou menos estáveis, que só em parte refletiam as clivagens partidárias em nível nacional. Essa legislatura, que durou de janeiro de 1960 a dezembro de 1963, conviveu com um dos períodos mais conturbados da história política republicana. Durante esse período adensou-se a crise política que iria culminar no golpe militar de 31 de março de 1964 – apenas três meses após o término da legislatura.

O presente estudo tem o objetivo de mostrar a repercussão e o impacto dos eventos políticos nacionais na Câmara ao longo dessa 4ª Legislatura. Para isso, utilizaremos como fontes primárias os anais da Câmara Municipal de São Paulo. Percorrendo as sessões (divididas em ordinárias, extraordinárias e especiais) dos quatro anos de legislatura, é possível perceber que os vereadores dedicavam tempo e verbo para debater a conjuntura política nacional. Membros de uma casa legislativa municipal, eles não se furtavam a tomar posição sobre os rumos da vida política mais ampla. Em parte, isso era reforçado pelo fato de que alguns dos principais atores políticos da cena nacional tinham vínculos muito estreitos com o Estado e a cidade de São Paulo, notadamente Jânio Quadros e Adhemar de Barros, que em outubro de 1960 disputaram a presidência da República. Jânio deu início à sua meteórica carreira justamente na Câmara Municipal, em 1948. Em 1950, elegeu-se deputado estadual e em 1953 tornou-se prefeito da capital paulista. Em outubro de 1954, foi eleito governador do Estado de São Paulo, completando o mandato em janeiro de 1959. Quando se

candidatou à presidência da República, já era uma liderança de peso no Estado e no Município. O mesmo se pode dizer de seu grande rival, Adhemar de Barros: prefeito da capital quando se candidatou à presidência da República, já havia sido interventor do governo de São Paulo durante o Estado Novo e governador do Estado eleito em 1947.

A campanha presidencial de 1960 e a eleição de Jânio Quadros e João Goulart tiveram forte repercussão na Câmara Municipal de São Paulo, assim como os acontecimentos posteriores que agitaram a política nacional: a renúncia de Jânio em agosto de 1961 e a turbulenta posse de João Goulart, após a adoção do parlamentarismo; a campanha pela antecipação do plebiscito e a volta do presidencialismo em janeiro de 1963, a radicalização e a tensão política crescentes ao longo do ano de 1963. Não será possível, nos limites deste texto, esgotar o tema da discussão da política nacional no âmbito da Câmara Municipal de São Paulo na sua 4ª Legislatura. Mas poderemos, acompanhando a repercussão de alguns eventos cruciais da política brasileira desse período na Câmara, ter uma ideia de como os vereadores traziam para dentro do Legislativo municipal o debate nacional.

### **1960: campanha presidencial e eleição de Jânio Quadros**

A tensão política trazida pela proximidade das eleições presidenciais se fez sentir na Câmara Municipal já nos primeiros meses da 4ª Legislatura. O embate entre Jânio Quadros e Adhemar de Barros, já vivido no âmbito do Estado e do município de São Paulo, ganhava novo fôlego, agora alimentado pela disputa nacional. Na Câmara, partidários dos dois candidatos protagonizavam discussões ao longo das sessões. Em 9 de abril de 1960, por exemplo, o vereador Molina Junior, do PSB, partidário declarado da candidatura de Jânio Quadros, protestava contra o que ele considerava um abuso praticado por Adhemar de Barros, que havia apreendido material de campanha de Jânio Quadros:

(...) Creio que há uma lei – a lei eleitoral – que estabelece o início da propaganda eleitoral três meses antes das eleições. Mas em São Paulo, já há muito tempo está sendo feita a propaganda eleitoral de todos os candidatos. O próprio Sr. Prefeito da Capital, usando o poder executivo, está fazendo sua campanha em todas as ruas de São Paulo, escrevendo nas paredes e no asfalto. Então, esse mesmo prefeito usa de dois pesos e duas medidas: para ele a campanha eleitoral começa 6 meses antes das eleições e para o candidato seu adversário, 3 meses antes” (004SE004 – Diário Oficial de 13 de abril de 1960).

Esse tipo de queixa, geralmente seguido de manifestações de apoio e de reprovação, continuou a surgir até as eleições de 3 de outubro. Em sessão ordinária realizada uma semana antes das eleições, em 26 de setembro de 1960, a fala do vereador Monteiro de Carvalho, do PDC, dava uma medida do clima tenso trazido pela proximidade das eleições:

Enfrentaremos a última semana que antecede as eleições de 3 de outubro, e há previsão de que este Plenário venha a se transformar num recinto de “vale tudo” (...) O que virá por aí, Sr. Presidente, Srs. Vereadores, nesta última semana que antecede a eleição? O que fará o desatinado que o acaso pôs no Ibirapuera? Mas a certeza que temos, porque confiamos em Deus e não lutamos em vão durante todo esse tempo, é de que, desta vez, vamos mesmo, mas mesmo, mesmo, definitivamente, irrecorrivelmente, liquidar com Adhemar e o Adhemarismo” (086S004 – Diário Oficial de 28 de setembro de 1960).

O vereador Monteiro de Carvalho estava certo ao prever a derrota de Adhemar de Barros naquelas eleições presidenciais. Mas errou ao imaginar a sua morte política, pois já em outubro de 1962 ele voltaria como governador eleito de São Paulo.

As eleições de 3 de outubro de 1960 deram a Jânio Quadros uma vitória retumbante, com 48% dos votos, contra 32% dados a Teixeira Lott e 20%

O ex-governador de São Paulo, Jânio Quadros, desembarca em Santos e é recebido por correligionários. (Santos (SP), 22.09.1959.

Foto: Acervo UH/Folhapress



a Adhemar. No mesmo dia, 38% do eleitorado reelegeu João Goulart a vice-presidente da República pelo PTB, com o apoio do PSD. Esses dois personagens protagonizariam, alguns meses depois, um evento político que mobilizaria intensamente a Câmara Municipal de São Paulo: a crise aberta com a súbita renúncia de Jânio em 25 de agosto de 1961 e o veto militar à posse de Jango.

## 1961: renúncia de Jânio e posse de Jango <sup>2</sup>

Jânio Quadros e João Goulart tomaram posse em 31 de janeiro de 1961. A Câmara Municipal de São Paulo acompanhou de perto os primeiros meses do novo governo, tomando posição sobre suas principais medidas. Um tema que repercutiu em debates acalorados na Câmara, por exemplo, foi a reforma cambial levada a cabo em março de 1961, através da Instrução 204 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) – que favorecia os interesses dos setores exportadores e dos credores internacionais. Defensores da medida, como a vereadora udenista Dulce Salles Cunha, e detratores, como Italo Fittipaldi (PSP), João Louzada (PSP) e Rio Branco Paranhos (PTB) discutiram o assunto em vários momentos, como na sessão extraordinária de 20 de maio de 1961 (049SE04 – Diário Oficial de 25 de maio de 1961).

O curto mandato de Jânio foi marcado por conflitos com o Congresso e pela adoção de medidas controversas, que levaram a um desgaste do governo frente à sua própria base de apoio, notadamente a UDN.

Em 25 de agosto, quando Jânio anunciou sua renúncia, Goulart estava fora do país, em missão diplomática na República Popular da China. A presidência foi temporariamente assumida pelo presidente da Câmara dos Deputados, Pascoal Ranieri Mazzilli. A crise política se agravou quando os três ministros militares se colocaram contra a posse de João Goulart, alegando a sua proximidade com o esquerdismo e mesmo com o comunismo. O veto militar à posse de Jango provocou uma reação imediata, tanto à esquerda quanto entre os setores conservadores, em defesa da legalidade e contra a ruptura da democracia.

Na Câmara Municipal de São Paulo, as discordâncias políticas existentes entre os vereadores tornaram-se secundárias diante da crise. No dia 25 de agosto, estavam os vereadores reunidos em uma sessão ordinária quando chegou a notícia da renúncia de Jânio. O vereador Rio Branco Paranhos estava a fazer um longo discurso em que defendia a Política Externa Independente adotada pelo governo de Jânio Quadros, especialmente no que tocava à reaproximação do país com os países socialistas, e ao simbólico gesto de condecorar Ernesto Che Guevara com a Ordem Nacional do Cruzeiro do Sul (fato ocorrido uma semana antes, em 18 de agosto)<sup>3</sup>. Ao final do discurso, ele deu a notícia que acabara de chegar:

<sup>2</sup> Uma das principais referências na análise desse período que se inicia com a renúncia de Jânio e vai até o golpe militar de 1964 continua sendo o livro de Argelina Figueiredo, *Democracia ou Reformas?* (São Paulo, Paz e Terra, 1993). Para dados mais detalhados envolvendo a figura de João Goulart, uma fonte de boa qualidade é a sua biografia feita por Jorge Ferreira (Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 2011). Uma outra fonte de informação sobre o período é o dossiê online produzido pelo CPDOC em 2004: <https://cpdoc.fgv.br/produção/dossies/jango/apresentação>

<sup>3</sup> Esse foi, aliás, um dos pontos da política adotada por Jânio que mais desagradaram à UDN.

(...) Acabamos de tomar conhecimento da renúncia do Sr. Jânio Quadros ou de sua deposição. Esta é uma notícia que está circulando por toda a capital. Não importam as pessoas; não me incomodo com os homens; apenas me preocupo com os princípios, com a legalidade, com a Democracia, porque estamos inteiramente vinculados com o povo e com o regime”. E acrescentou, sob aplausos: E se se tratar de um golpe de Estado, insuflado pela canalha americana, eu estarei ao lado do povo nas ruas, para orientá-lo à revolta. (194S004 – Diário Oficial de 1º. de setembro de 1961).

Várias outras declarações inflamadas vindas da parcela mais nacionalista e esquerdista da Câmara se fizeram ouvir. Acima de tudo, havia naquele primeiro momento uma grande perplexidade; ninguém sabia o que realmente estava acontecendo. O vereador Valério Giuli, do PDC, perguntou: “qual teria sido a gota que ocasionou o transbordamento dessa taça de amargura?”. Na sequência, revelou ao plenário que, participando de uma visita de um grupo de vereadores paulistanos ao Presidente da República no começo do seu mandato, ouvira de Jânio: “Elaborei um programa de trabalho, um programa de ação, submeti-o às Forças Armadas do País, e pedi a sua aprovação. Se não me derem esta aprovação e o seu apoio necessário, irei à renúncia”...

Naquele momento de desinformação e incerteza, a impressão de que a democracia estava em perigo apareceu de imediato, antes mesmo de qualquer notícia sobre o veto militar à posse de Jango.

Na mesma sessão, a fala do vereador pessepista Aurelino de Andrade ilustra bem a postura adotada pela Câmara Municipal em defesa da legalidade, para além das desavenças partidárias:

Nesta oportunidade não se trata de um partido político, não se trata de um caso isolado, mas da unidade nacional em defesa da liberdade pública (...) E a Câmara Municipal de São Paulo, verdadeiramente democrática, precisa e deve estar permanentemente vigilante, não com o que se refere à renúncia pura e simples do Sr. Jânio Quadros, mas com as consequências que possam advir do ato do Sr. Presidente da República! Integrante de uma legenda partidária, discordando do Sr. Presidente da República e que, como vereador, jamais votei no Sr. Jânio Quadros, nesta oportunidade, acho que nós, vereadores representantes de uma parcela do povo de São Paulo, devemos estar firmes e decididos na manutenção da democracia” (194S004 – Diário Oficial de 1º de setembro de 1961).

Depois de uma reunião com os líderes das bancadas partidárias, o presidente da Mesa, Figueiredo Ferraz, divulgou o seguinte comunicado:

A Mesa da Câmara Municipal de São Paulo, diante dos últimos acontecimentos ocorridos no país deliberou, de comum acordo com os líderes dos partidos políticos com assento na Casa, ficar atenta aos fatos que ora se desenrolam e manter uma atitude de firme vigilância para salvaguarda das nos-

sas instituições democráticas. Resolve, outrossim, manter a Câmara Municipal de São Paulo, autêntica porta-voz das reivindicações da população paulistana, em sessão permanente, enquanto perdurarem os motivos que determinaram a presente situação, visando acima de tudo assegurar e permitir, no que lhe diz respeito, o pleno funcionamento do sistema constitucional brasileiro. (194S004 – Diário Oficial de 1º de setembro de 1961).

O movimento pela defesa da legalidade foi generalizado no país. O Congresso Nacional, em todas as suas vertentes partidárias, foi unânime na defesa da posse de João Goulart. Como observa FIGUEIREDO (1993, p.38), até mesmo a UDN e os setores mais conservadores do PSD, opositores a Goulart, posicionaram-se contra a ruptura institucional. A partir do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, governador do estado e cunhado de Goulart, pôs em marcha a Campanha da Legalidade; usando uma cadeia de 150 emissoras de rádio, a campanha mobilizou a opinião pública na resistência contra o golpe. Surgiram muitos movimentos grevistas e manifestações de diversos setores da sociedade civil organizada pela legalidade. No interior das próprias Forças Armadas, a tentativa dos ministros militares encontrou oposição. No Rio Grande do Sul, o general José Machado Lopes, comandante do III Exército, apoiou o movimento liderado por Brizola. O marechal Henrique Lott, que já tivera um papel importante na defesa da posse de Juscelino Kubitschek e concorrera à presidência em 1960, declarou publicamente seu repúdio à tentativa de impedir a posse de Goulart e foi preso por isso. Na contramão da campanha pela legalidade, Carlos Lacerda, governador da Guanabara, defendia a intervenção militar contra a posse de Jango (FIGUEIREDO, 1993, p. 38-43).

Como solução pacífica para a crise, improvisou-se uma mudança de sistema de governo, de presidencialista para parlamentarista, reduzindo assim os poderes do presidente da República<sup>4</sup>. No dia 2 de setembro, o Congresso aprovou a Emenda Constitucional nº 2, que instituía o parlamentarismo e previa a possibilidade de “realização de um plebiscito que decida da manutenção do sistema parlamentar ou volta ao sistema presidencial, devendo, em tal hipótese, fazer-se a consulta plebiscitária nove meses antes do termo do atual período presidencial” (art. 25. Apud BENEVIDES, 1993). Pela Emenda, portanto, o plebiscito ocorreria em abril de 1965.

A Câmara Municipal de São Paulo ficou em sessão permanente até o desfecho da crise. Ainda na sessão ordinária de 8 de setembro de 1961, dia da posse de Jango, respondendo a uma pergunta do vereador Brasil Vita (PST), o presidente da Câmara Figueiredo Ferraz esclarecia:

Continuaremos em sessão permanente até o momento em que ao Sr. Presidente João Goulart – já compromissado perante o Congresso Nacional – for transmitida a posse pelo Sr. Ranieri Mazzilli. Na hora em que S.Exa. for

<sup>4</sup>Sobre a mudança de sistema de governo, é interessante o artigo de Maria Victoria Benevides: O Plebiscito de 1993 à luz do precedente de 1963 (Lua Nova, n. 28-29, 1993).

declarado Presidente da República, pela posse do cargo, então suspenderemos a sessão permanente. Esta presidência aguarda confirmação de Brasília sobre o instante em que for transmitida a posse ao Sr. João Goulart e S.Exa. investido nas funções de Presidente da República. (199S004 – Diário Oficial de 13 de setembro de 1961).

O primeiro gabinete parlamentarista era chefiado por Tancredo Neves, do PSD, partido de maior representação na Câmara. O gabinete, chamado de “conciliação nacional”, tinha representantes de todos os partidos mais importantes: além do PSD, que ficou com três ministérios, PTB e UDN ficaram com duas pastas cada, e PDC e PSP com uma cada (FERREIRA, 2011, p. 267). Como argumenta Argelina Figueiredo, a adoção do sistema parlamentarista diminuía muito a possibilidade de levar a cabo um programa de reformas tão profundo quanto exigiam os setores mais nacionalistas e de esquerda, a começar pelo próprio Leonel Brizola.

Em 29 de setembro, poucas semanas após sua posse, João Goulart foi recebido em homenagem pela Câmara Municipal de São Paulo. Nos discursos de boas vindas ao novo presidente, os vereadores evocaram a sua própria mobilização pela legalidade. Nas palavras do vereador Italo Fitipaldi: “Nós, Sr. Presidente, fomos falange, legião, exército, unânime, coeso, disciplinado em prol da legalidade, em prol da posse do Presidente João Goulart” (066SE04 – Diário Oficial de 4 de outubro de 1961).

Mas, já nesse momento, percebia-se uma certa discrepância nas expectativas despertadas pela posse de Jango. O próprio vereador pessepista citado acima, Italo Fittipaldi, na parte final de seu discurso observava:

Apresenta o governo de Vossa Excelência um plano administrativo de alto valor patriótico, de cunho eminentemente prático, destinado a conter o custo de vida, a nivelar os salários, a dar ao povo tranquilidade e esperança. Desenvolvimento com austeridade, diálogo democrático em torno dos problemas, justiça e estabilidade – são itens da plataforma que nos trazem paz ao espírito, demonstrando que o Governo da República pretende aplacar ódios e inconformismos, trazer todos à comunhão cívica e, numa administração composta de todos os partidos, fazer o Brasil retomar a sua caminhada salvadora. (066SE04 – Diário Oficial de 4 de outubro de 1961).

Tomando a palavra em seguida, o líder da bancada petebista, vereador Rio Branco Paranhos, preferiu adotar um tom combativo, lembrando a urgência das reformas de base:

Para que sangue não se derramasse e a extensão da crise fosse sustada, fez-se a toque de caixa a estruturação de uma nova forma de governo, deslocando-o do Presidencialismo para a Parlamentarismo, como uma acomodação e transação, para que os golpistas pudessem lavar a cara. Mas de nada

adianta tirar dos baús as formas velhas, como solução para os grandes problemas nacionais. O que o país carece, verdadeiramente, é de um conteúdo novo, mesmo porque um conteúdo novo busca e faz nascer uma forma nova, para a eliminação da contradição. O povo está a exigir medidas efetivas que conduzam à reforma agrária; à urgente industrialização do País (...); à limitação e regulamentação das remessas de lucro para o estrangeiro (...); à eliminação do capital estrangeiro nos serviços de utilidade pública e do comércio bancário; à sindicalização e extensão da legislação trabalhista ao trabalhador rural (...). (066SE04 – Diário Oficial de 4 de outubro de 1961).

Rio Branco Paranhos defendia ainda a realização de uma profunda reforma tributária e terminava o seu discurso reafirmando a disposição de sua bancada na Câmara a colaborar com o presidente “na plena satisfação de seus compromissos com a nação e o povo” (066SE04 – Diário Oficial de 4 de outubro de 1961).

No seu discurso, João Goulart agradeceu efusivamente a Câmara Municipal de São Paulo por sua colaboração na luta em favor da legalidade democrática, mencionando inclusive a visita, no auge da crise, de uma comissão de vereadores paulistanos ao palácio do Governo do Rio Grande do Sul, em apoio ao movimento encabeçado por Leonel Brizola. Quanto a medidas políticas futuras, Jango cuidadosamente fez referência ao gabinete governamental ao anunciar que depois de inúmeros entendimentos com o Gabinete de Ministros, com o eminente brasileiro Primeiro Ministro, com o Ministro do Trabalho, Franco Montoro, homem também que orgulha as tradições de São Paulo, já posso afirmar aos trabalhadores de São Paulo e aos trabalhadores do Brasil que, dentro de poucos dias apenas estarão concluídos os trabalhos do governo, que representarão medidas objetivas no sentido da imediata elevação dos níveis dos salários dos trabalhadores. (066SE04 – Diário Oficial de 4 de outubro de 1961).

### **1962: Parlamentarismo ou Presidencialismo?**

A partir da posse de Goulart, duas coalizões paralelas tomaram corpo: a primeira, pró-reformas, formada por grupos nacionalistas e de esquerda que exigiam a realização das chamadas “reformas de base”, abarcando um rol amplo de reformas – além da agrária, a mais importante, também outras como a urbana, a bancária, a fiscal, a universitária, assim como medidas político-institucionais (extensão do direito de voto aos analfabetos, legalização do Partido Comunista) e um conjunto de políticas nacionalistas, incluindo o controle sobre o capital estrangeiro. Era uma coalizão heterogênea, que incluía o Partido Comunista, as Ligas Camponesas, lideranças políticas como Leonel Brizola e, no Congresso, a Frente de Mobilização Popular (Figueiredo, 1993, pp. 66-69). Ao longo de seu mandato, Goulart teria que se equilibrar entre a pressão desses grupos mais radicais pró-reformas e o poder de veto dos partidos e lideranças conservadores.

A segunda coalizão, antiparlamentarista, era alavancada pelo próprio presidente João Goulart. Como dito acima, a emenda constitucional nº 2 previa uma consulta plebiscitária sobre o regime de governo para abril de 1965. Desde o primeiro momento, no entanto, Goulart esteve empenhado em antecipar ao máximo essa consulta, visando à volta do presidencialismo. Participavam dessa coalizão setores diversos: de um lado, a coalizão pró-reformas, que só via a possibilidade de mudanças radicais com o fim do parlamentarismo. De outro lado, algumas lideranças do PSD e da UDN que, apesar de seus partidos terem se comprometido com o parlamentarismo, tinham interesse na volta ao presidencialismo, notadamente aquelas que almejavam concorrer à presidência da República nas eleições de 1965. Era o caso do ex-presidente e então senador Juscelino Kubitschek, assim como de Juraci Magalhães, governador da Bahia, Magalhães Pinto, governador de Minas Gerais, e mesmo Carlos Lacerda, governador da Guanabara e inimigo feroz de João Goulart. Como a emenda constitucional previa a extensão do parlamentarismo aos governos estaduais, os governadores de estado, no seu conjunto, também aderiram ao movimento antiparlamentarista (FIGUEIREDO, 1993, p. 57).

A perspectiva da antecipação do plebiscito ficou mais próxima com a renúncia de Tancredo Neves da presidência do conselho de ministros, em junho de 1962. O sucessor indicado por João Goulart foi San Tiago Dantas, do PTB, com entusiasmado apoio dos sindicatos. O nome acabou sendo vetado pela UDN e pelo PSD na Câmara, e Jango propôs o nome de Auro de Moura Andrade, presidente do Senado, da ala mais conservadora do PSD. Como era de se esperar – e Goulart contava com isso – o nome enfrentou forte resistência por parte da esquerda. Diversos sindicatos ameaçaram deflagrar uma greve geral caso o nome fosse aprovado pelo Congresso. Auro de Moura Andrade acabou por renunciar e, no dia 10 de julho, o Congresso finalmente aprovou a indicação do gaúcho Francisco de Paula Brochado da Rocha, ex-secretário do Interior e Justiça do governo de Leonel Brizola. Ao final do percurso, Jango tinha conseguido o que queria: um gabinete comprometido com a mudança do sistema de governo.

Em agosto de 1962, os ministros militares manifestaram-se publicamente pela antecipação do plebiscito, aumentando a pressão sobre o Congresso. Goulart pretendia que o plebiscito se realizasse em outubro de 1962, junto com as eleições para o Congresso. Em setembro, Brochado da Rocha transformou em “questão de confiança” a delegação de poderes e a antecipação do plebiscito para 7 de outubro. O Congresso não cedeu e o primeiro ministro renunciou em 14 de setembro. No mesmo dia, anunciou-se uma greve geral dos trabalhadores. Finalmente, em 16 de setembro, como solução de compromisso, o Congresso aprovou a Lei Complementar nº 2, que fixava para o dia 6 de janeiro de 1963 a realização do plebiscito.

Os vereadores da Câmara municipal de São Paulo acompanharam de perto e discutiram os acontecimentos que antecederam a realização do plebiscito. A crise política exaltou os ânimos e foi objeto de debates acirrados. Em junho de 1962, depois da queda do gabinete de Tancredo Neves, houve debates e discursos acalorados a respeito da indicação de San Thiago Dantas para formar novo gabinete. Dantas havia visitado a Câmara Municipal pouco tempo antes, em 7 de junho, quando recebera o título de Cidadão Paulistano. Na ocasião, o vereador petebista Rio Branco Paranhos fizera o discurso de homenagem ao “chanceler da independência”, elogiando a Política Externa Independente seguida pelo ministro das relações Exteriores do gabinete de Tancredo Neves (082SESP04 – Diário Oficial de 10 de junho de 1962). De fato, Dantas havia dado continuidade à política inaugurada no governo de Jânio Quadros. Promovera o reatamento de relações com a União Soviética e assumira, na Conferência de Punta del Este, posição contrária aos interesses dos Estados Unidos. Por essa postura, San Thiago Dantas era aplaudido pela esquerda e visto com desconfiança pelos setores conservadores (FERREIRA, 2011, 302).

Na sessão de 20 de junho, o vereador Bruno Filho, do PRP, tocava no assunto da substituição de Tancredo:

“Os jornais de São Paulo estão anunciando que o Sr. Presidente da República já tomou uma decisão: vai indicar como seu candidato a Primeiro Ministro o nosso já velho conhecido, Sr. San Thiago Dantas. É verdade que uma grande ala da UDN e do PSD, somando 174 Deputados Federais, está contra essa indicação. No entanto, o ilustre Presidente da República, antes de tomar essa decisão, fez uma consulta pelo Brasil afora e chegou à conclusão de que o único homem aceito pela maioria esmagadora do povo brasileiro, para o cargo de Primeiro Ministro, é mesmo o Sr. San Thiago Dantas (...). (297S004 – Diário oficial de 28 de junho de 1962).

O vereador Silva Azevedo, do PL, reagiu de imediato:

“O nobre Vereador Bruno Filho acaba de usar esta tribuna para evidentemente conclamar o Plenário a apoiar o Sr. San Thiago Dantas como Primeiro Ministro. É certo que se deverá escolher para o Brasil o melhor homem para este governo, neste momento sério, provocado pelas próprias autoridades federais. O Sr. San Thiago Dantas, que se veste de verde por fora e vermelho por dentro, homem tergiversante, homem que vai de um polo a outro, talvez não sirva para o Brasil nesta hora. Deveríamos escolher um homem verde-amarelo mesmo, e patriota; antes e acima de tudo, brasileiro, para servir o Brasil nesta hora grave e difícil, homem com tradição democrática, robustamente democrática” (297S004 – Diário oficial de 28 de junho de 1962).

Na sessão seguinte, em 22 de junho, o vereador do PSP João Louzada, por sua vez, anunciou uma grande mobilização de organizações sindicais e

estudantis, que fariam um comício em Belo Horizonte com a presença de João Goulart e San Tiago Dantas. Partiriam depois em caravana para Brasília, para entrar em entendimentos “com todas as forças democráticas e nacionalistas, para que seja designado um Primeiro Ministro nacionalista e democrata e que também faça um gabinete nacionalista e democrático, criando-se condições para fazer as modificações de base, tão necessárias em nossa pátria, para o bem-estar do nosso povo” (298S004 – Diário Oficial de 24 de junho de 1962).

Outro evento que provocou debates intensos na Câmara foi o pronunciamento dos ministros militares, em agosto de 1962, em favor da antecipação do plebiscito sobre o sistema de governo. William Salem, do PSP, abriu a discussão em 8 de agosto de 1962:

“É com profunda tristeza que acompanhamos o noticiário da imprensa que transcreve os pronunciamentos dos ministros militares referentes à necessidade da antecipação do plebiscito, a fim de que povo se manifeste sobre a manutenção do atual regime ou a volta ao presidencialismo. Em todas as democracias, o Exército e as demais Forças Armadas são mantidos com o dinheiro do imposto cobrado ao povo para respeitarem a Constituição e as leis. Entretanto, verifico que em nosso país não estamos muito mais avançados do que as chamadas republiquetas latinas, já que os Srs. Ministros militares se julgam o super-poder responsável pela tutela na nação. Cabe exclusivamente ao poder civil, representado pelo Congresso Nacional, a deliberação da realização ou não do plebiscito por antecipação, já que a data vem previamente marcada na Emenda constitucional que fez com que se adotasse o regime parlamentarista (,,).” (304S004 – Diário Oficial de 10 de agosto de 1962).

Também contra o pronunciamento, o vereador Ary Silva, do PR, acrescentou:

“(...) A verdade é que o povo ainda não pode dizer se o parlamentarismo é o melhor regime. O povo não estava preparado para receber este parlamentarismo híbrido que lhe foi imposto. Não foi consultado para que, através de plebiscito, desse sua concordância ou não a este regime. Por que deve manifestar-se agora, pouco depois de o país ter emergido de uma grave crise? É profundamente lamentável que os militares joguem, novamente, o país nesta crise. Diz-se, à boca pequena, que um golpe está preparado. A verdade é que se este golpe surgir, não trará benefícios para a nação, que está com seu organismo combalido” (304S004 – Diário Oficial de 10 de agosto de 1962).

A mesma postura contrária ao pronunciamento foi expressa pelo udenista Marcos Mélega, observando que os ministros militares pretendiam intimidar o Congresso Nacional. O pronunciamento, disse ele, estava sendo unanimemente criticado na Câmara dos deputados e também na imprensa. Na Câmara Municipal, contudo, não houve unanimidade nem mesmo no interior das legen-

das partidárias. Da mesma forma que alguns vereadores lançaram um protesto veemente contra o pronunciamento dos ministros, outros argumentaram em seu favor. Foi o caso, por exemplo, do vereador pessepista Aurelino de Andrade:

“(...) Eu sou pelo plebiscito. Quando existe uma Câmara falida como a nossa, que não teve coragem para reagir na hora necessária, as Forças Armadas têm que reagir a tempo, porque elas representam o povo e a pátria. Desta forma, precisa pôr as coisas nos seus devidos lugares. Sou democrata, contra a intervenção no Poder Legislativo, mas é preciso que o Poder Legislativo não seja composto de indivíduos que estão levando a pátria ao caos, à miséria e à injustiça social. Os Deputados Federais “engoliram” o Ato Adicional porque não tiveram a coragem necessária (com raras exceções) para enfrentar a crise política. Cederam para não perder. Não seguiram o exemplo do Governador do Rio Grande do Sul, brasileiro com “B”, homem decente e que não concordava com o ato adicional. Mas meia dúzia de cafajestes sem personalidade, para salvar seus interesses, engoliram-no. Se o grande governador do Rio Grande do Sul não concordava, o povo estava com ele e também não concordava. O Sr. Jango Goulart tomou posse por circunstâncias especiais, mas agora chegou o momento de fazer valer a vontade do povo (...). “(304S004 – Diário Oficial de 10 de agosto de 1962)

Tomando a palavra pouco depois, o vereador Davino de Oliveira, do PTB, contrastou os três ministros militares do pronunciamento com aqueles que haviam tentado impedir a posse de Goulart:

“(...) Tranquelize-se a nação: se houve pronunciamento em favor do plebiscito das 3 armas unidas – Exército, Marinha e Aeronáutica não há motivo para precipitações, não há motivo para que os brasileiros se atemorizem com a situação: não há golpe de estado, não. Lá não está o Marechal Odylio Denys; lá não está o Brigadeiro reformado da Aeronáutica Grum Moss; lá não está Silvio Heck, não. Lá estão três soldados da legalidade. Quando o ex-Presidente da República renunciou – não entro em detalhes a respeito desse fato – aqueles 3 ministros não quiseram que o povo tivesse a sua liberdade. Se quisessem, o presidente Jango Goulart teria assumido a Presidência da República como presidente de fato que é.” (304S004 – Diário Oficial de 10 de agosto de 1962).

Pelas intervenções na Câmara dos Vereadores nesse ano de 1962, é possível perceber elementos que ganhariam ainda mais peso e se tornariam mais graves no ano seguinte, como a radicalização política e a forte presença dos militares na cena política, tanto contra quanto a favor de João Goulart. A polarização política sobre os assuntos nacionais era ao mesmo tempo, em alguma medida, espelho da que acontecia no mundo, dividido pela Guerra Fria. Em algumas sessões, os vereadores discutiam e tomavam posições antagônicas sobre

temas como comunismo, capitalismo, a situação em Cuba, o papel dos Estados Unidos e da União Soviética.

A discussão sobre a conjuntura nacional voltou a mobilizar o plenário da Câmara quando, em setembro, o primeiro ministro Brochado da Rocha transformou em questão de confiança a aprovação da antecipação do plebiscito. Na sessão ordinária realizada em 12 de setembro, novamente dois vereadores do PSP, Figueiredo Ferraz e Aurelino de Andrade, defenderam pontos de vista opostos. Na sua fala, Figueiredo Ferraz argumentava que a prioridade naquele momento era a realização das eleições gerais de outubro, e que o parlamentarismo mal tivera tempo de ser realmente experimentado. O presidente da república, dizia, aceitara tomar posse sob o regime parlamentarista e deveria honrar o compromisso. Terminava fazendo um apelo ao Congresso, para que resistisse à pressão do presidente do conselho de ministros. Aurelino de Andrade, por sua vez, tecia críticas à postura da UDN e defendia a realização do plebiscito: “aqueles que forçaram o atual Presidente da República a tomar posse com o Ato Adicional têm que reconhecer, agora, que os que não concordaram com essa coação querem mudar a face das coisas. E é o que está acontecendo agora”. (317S004 – Diário Oficial de 14 de setembro de 1962).

A tensão política em âmbito nacional que antecedeu a definição sobre a realização do plebiscito se fez sentir também na Câmara Municipal de São Paulo. Na sessão do dia 14 de setembro, data da queda de Brochado da Rocha, o presidente da mesa, Hélio Mendonça, indicava que a Câmara estava atenta aos acontecimentos nacionais: “esta Câmara não entrará em sessão permanente, mas o Presidente aqui permanecerá como permaneceu ontem até as 4:30 horas da madrugada em companhia dos líderes e membros da Mesa. Continuará hoje também na sua vigília, acompanhando os acontecimentos, em contato telefônico com todos os vereadores” (318S004 – Diário Oficial de 16 setembro de 1962).

Na sessão ordinária seguinte, em 17 de setembro, a crise parecia ter sido superada, como observava o vereador William Salem: “ Com a fixação da data de 6 de janeiro de 1963 para a realização do plebiscito quanto à forma de governo que deve subsistir neste país, parece terem serenado os ânimos na República e voltado o país ao clima de tranquilidade e de progresso”. (319S004 – Diário Oficial de 19 de setembro de 1962).

No plebiscito de janeiro de 1963, o “não” (contra a manutenção do sistema de governo) obteve uma maioria esmagadora, com mais de quatro vezes o número de votos recebido pelo “sim”. Pela emenda nº 6, de 23 de janeiro de 1963, voltou-se ao sistema presidencialista (BENEVIDES, 1993).

## 1963: radicalização e isolamento

Com o resultado do plebiscito, o ano de 1963 começou com boas perspectivas para o governo de João Goulart e sua agenda de reformas. As eleições de outubro de 1962 haviam sido positivas para o governo, pois o PTB e os partidos de esquerda aumentaram significativamente sua representação na Câmara dos Deputados. Mesmo assim, o Congresso ainda mantinha uma maioria conservadora e qualquer reforma dependeria de uma ampla negociação (FIGUEIREDO, 1993, p.88-89).

No decorrer do ano, no entanto, ficou claro que soluções negociadas seriam muito difíceis. Goulart precisava lidar com frentes antagônicas: de um lado, as lideranças e partidos conservadores, como a UDN e uma parte do PSD, que freavam as tentativas de reformas mais amplas. De outro lado, a coalizão radical reformista que não se contentava com medidas conciliatórias e exercia pressão cada vez maior sobre o governo. O chamado Plano Trienal, elaborado pelo ministro do Planejamento Celso Furtado como uma política de compromisso destinada a superar a crise econômica e dar condições para o desenvolvimento, fracassou porque o compromisso se provou politicamente inviável. A tentativa de reforma agrária, uma das principais bandeiras do governo, falhou pelo mesmo motivo (FIGUEIREDO, 1993, cap. 3).

Em um ambiente de crescente radicalização, com uma intensificação do movimento grevista, no segundo semestre eclodiu uma crise político-militar que agravou o isolamento de Goulart. No dia 12 de setembro estourou em Brasília um movimento de sargentos contra a decisão do Supremo Tribunal Federal que, no dia anterior, havia julgado e considerado os sargentos inelegíveis para o Legislativo (de acordo com a Constituição de 1946). O movimento foi facilmente controlado, com a prisão de mais de 500 sargentos, mas teve um papel importante na desestabilização do governo Goulart. De um lado, o presidente defendeu a posição dos ministros militares na repressão ao movimento e afirmou que a insubordinação não seria tolerada. De outro lado, declarou apoio às reivindicações dos sargentos. O fato é que a rebelião dividiu ainda mais os militares, nutrindo a desconfiança da oficialidade em relação aos escalões inferiores, e alimentou a preocupação de setores conservadores com a possibilidade de um golpe de Estado de orientação esquerdista. Em 18 de setembro, o general Peri Bevilacqua, comandante do II Exército, divulgou nota aos quartéis condenando a rebelião e atacando a associação dos sargentos com movimentos sindicais, o que provocou forte reação da esquerda.

No início de outubro, um outro ingrediente viria tornar ainda mais tenso o ambiente político. Divulgou-se uma entrevista de Carlos Lacerda ao Los Angeles Times, em que o governador da Guanabara atacava violentamente Goulart, criticava os chefes militares e praticamente requisitava a intervenção dos Estados Unidos na política brasileira. Diante disso, os ministros militares divulgaram uma nota oficial em que acusavam Carlos Lacerda, e também o go-

vernador de São Paulo eleito em 1962, Adhemar de Barros, de ofender as autoridades brasileiras e fomentar a desordem. Solicitaram ao presidente a decretação do estado-de-sítio, alegando que a radicalização política estava ameaçando a segurança do país. Goulart enviou ao Congresso o pedido de estado-de-sítio, gerando uma forte oposição tanto à esquerda quanto à direita. Como observa Argelina Figueiredo, “cada grupo se via como o alvo dos poderes emergenciais e, por isso, recusava o seu apoio à medida” (FIGUEIREDO, 1993, p. 135). O pedido foi afinal retirado, mas o episódio só evidenciou o crescente isolamento político de Goulart, criticado por todos os lados.

Na Câmara Municipal de São Paulo, bem antes da rebelião dos sargentos contra a decisão do STF, já se discutia a questão da elegibilidade dos sargentos. Na primeira sessão ordinária do ano, em 30 de janeiro de 1963, o vereador Carlos Machado (PRT), já ocupava a tribuna para hipotecar a sua solidariedade “à luta dos sargentos do Brasil pela posse de seus ilustres colegas e representantes eleitos deputados: Antonio Garcia Filho, Aimorá Cavalheiro e meu particular amigo, o dinâmico Herotildes Carvalho de Araújo, esbulhados em suas eleições vitoriosas”. Esse último era vereador da Câmara Municipal de São Paulo pelo PR e havia sido eleito deputado estadual nas eleições de 7 de outubro de 1962, mas agora tinha sua elegibilidade contestada pela Justiça Eleitoral. (361S004 – Diário Oficial de 1º de fevereiro de 1963).

Meses depois, na sessão ordinária de 13 de setembro de 1963, o tema da rebelião dos sargentos motivada pela decisão do Supremo Tribunal Federal, ocorrida na véspera, foi objeto de um debate acalorado na Câmara, atestando o clima de radicalização que, àquela altura, já dominava o ambiente político. O debate ficou polarizado entre os que defendiam os sargentos e suas reivindicações, e aqueles que se indignavam com a quebra da ordem representada pela rebelião. De ambos os lados da contenda, partiam críticas severas ao presidente João Goulart. O próprio vereador Herotildes de Araújo, sargento cuja posse como deputado estadual havia sido impedida, referiu-se ao presidente com palavras duras:

No Palácio Piratini, sede do governo do Rio Grande do Sul, o Sr. Presidente da República (...) fez a seguinte afirmativa: ‘Os mandatos dos sargentos são para mim uma questão de honra, e o presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Lafayette, tem comigo o compromisso de honra de reconhecer os mandatos dos senhores’. Aquelas palavras tranquilizaram-nos; afinal, tratava-se do pronunciamento respeitável dos titulares de dois poderes da República. Ouvimos a voz do povo que, em clamorosa unanimidade, exigia a nossa posse. Agora, contudo, essa decisão sepulta nossos mandatos e, mais do que isso, a elegibilidade dos sargentos, colocando-nos no rol dos párias, abaixo dos negros norte-americanos que lutam gloriosamente contra a discriminação de que são vítimas. Diante do acontecido, só uma coisa podemos afirmar: é que o presi-

dente da República dá pouco valor à sua honra e à do seu colega presidente do Supremo Tribunal Federal. (439S004 – Diário Oficial de 14 de setembro de 1963).

A favor do levante estava também o petebista Rio Branco Paranhos, que aproveitava o ensejo para fazer sua pregação reformista. Citando um editorial do jornal Última Hora, dizia: “As espadas desembainhadas em Brasília puderam conter facilmente um levante de sargentos, mas não poderão talvez conter amanhã a explosão que ocorrerá, se o Brasil não for ajustado a sua nova realidade, que só as reformas de base imporão sem derramamento de sangue. A opção é clara”.

Do lado oposto estava o vereador Marcos Mélega, da UDN, contra o movimento dos sargentos:

Como político, entendo que, tanto quanto possível, deve-se estender o direito da elegibilidade a todos quantos estejam em condições de fazê-lo, porque vivemos numa democracia. Como advogado, não posso, de forma alguma, nem de leve admitir que alguém, com armas nas mãos possa pretender fazer silenciar o Supremo Tribunal Federal que é a suprema corte de justiça do país. Isto não tem sentido. Quem assim age, de armas nas mãos, está quase a justificar que não tem aquelas condições políticas para ser um homem civil, para poder obter o direito de elegibilidade. (439S004 – Diário Oficial de 14 de setembro de 1963).

Na mesma posição contrária à rebelião estava o vereador do PDC Wadih Helu, que a atribuía à infiltração entre os sargentos de elementos “antipatriotas, anti-Brasil” - leia-se comunistas. Mais ainda, dizia ele, o responsável maior era o próprio presidente da República: “são as atitudes dúbias, são as atitudes falsas, são as atitudes insufladoras de rebelião do Sr. Presidente da República que geram a indisciplina no corpo do Exército”. Na crítica veemente a Jango, Wadih Helu estava acompanhado do vereador Eduardo de Souza Queiroz, segundo o qual “A rebelião em Brasília não passa de uma suave brisa, comparada com as borrascas que nos esperam caso continue como presidente o Sr. João Goulart” (439 S004 – Diário Oficial de 14 de setembro de 1963).

Alguns dias depois, a divulgação da entrevista de Lacerda e a reação dos ministros militares vieram agravar a crise, o que repercutiu imediatamente na Câmara Municipal. Se os ânimos já estavam exaltados, com os novos episódios os debates ficaram ainda mais acalorados. Na sessão ordinária de 2 de outubro, o mesmo Eduardo de Souza Queiroz dava plena razão às afirmações feitas por Carlos Lacerda na entrevista, acusava os ministros militares de serem subservientes a Goulart e completava: “a nota dos três ministros será aplaudida pela CGT, PUA, UNE, Fórum Sindical, pelos parlamentares comunistas, pelos Brizolas e por todos os verdadeiros traidores da pátria”.



**GOLPE DE 64: “Marcha da Família com Deus pela Liberdade” em frente à catedral da Sé, em São Paulo (SP), em 19 de março de 1964, dia de São José, o padroeiro da família. Cerca de 300 mil pessoas ocupam o centro da cidade numa manifestação político-religiosa, unida em torno das bandeiras difusas da moralidade, da ordem e do anticomunismo, tendo como alvo direto o presidente João Goulart. A Marcha da Família nasceu como resposta ao comício das reformas (ou da Central do Brasil), realizado no dia 13 de março de 1964.**

Fonte: Folhapress.

Em nome da bancada da UDN, Marcos Mélega também protestou veementemente contra o pronunciamento dos ministros militares:

“Falem especificamente nossos três ministros, não em nome de nossas gloriosas Forças Armadas, que estas não estão de acordo, nem poderiam estar. Se há alguém que quer entregar este país a forças estranhas, é este o Governo Federal que aí está. Esse quer entregar o Brasil à Rússia ou Cuba e os democratas estão resistindo através, sobretudo, da manifestação de dois ilustres governadores, o de São Paulo e o da Guanabara”. (447S004 – Diário Oficial de 4 de outubro de 1963).

Outros vereadores manifestaram-se contra a atitude dos ministros militares, como Bruno Filho e o pessepista Figueiredo Ferraz, que se alinhava com o líder do seu partido, Adhemar de Barros, na oposição virulenta ao governo de João Goulart. Figueiredo Ferraz questionou a legitimidade do presidente da República, que “entrou no governo de marcha-a-ré”. Bruno Filho, por sua vez, afirmou que só os estados da Guanabara e de São Paulo defendiam o regime democrático contra o comunismo no Brasil. De um modo geral, eram duas as acusações principais feitas ao presidente da República pelos vários opositores: primeiro, de fomentar a subversão e a desordem por sua proximidade com as organizações de esquerda (organizações sindicais, UNE, etc.) e suas propostas de reformas radicais. Segundo, de ser omissivo, hesitante, e não dar soluções para

os problemas graves que assolavam o Brasil, notadamente a crise econômica, com a aceleração do processo inflacionário.

De outro lado, os vereadores do PTB Milton Marcondes e Rio Branco Paranhos defenderam a “atitude patriótica” dos três ministros militares e declararam seu repúdio às ações de Carlos Lacerda e Adhemar de Barros, que pretendiam desestabilizar o país. A Lacerda, acusavam também de não ter respeitado o preceito segundo o qual “roupa suja se lava em casa”, pois atacara o Brasil em entrevista a um órgão de imprensa norte-americano. Em um trecho da fala de Rio Branco Paranhos, ele atribuía a crise brasileira aos empecilhos encontrados por João Goulart – em grande parte pela ação dos governadores de São Paulo e da Guanabara – para a realização da reforma da Constituição: “ (...) Não querem dar meios ao Presidente da República para empreender as reformas que se fazem necessárias. A preocupação é estrangular o Governo Federal, é impedir que ele possa prosseguir no seu trabalho de reformas” (447S004 – Diário Oficial de 4 de outubro de 1963).

Na sessão ordinária de 4 de outubro, a polêmica foi em torno do pedido de estado-de-sítio feito por Goulart ao Congresso. As mesmas clivagens se repetiram: enquanto vereadores da UDN e do PSP acusavam o presidente de pretender acabar com a democracia no Brasil, os do PTB defendiam o pedido do presidente. Milton Marcondes, nessa sessão, disse que o estado-de-sítio era necessário para estancar o movimento de direita que, a pretexto de combater o comunismo, ameaçava a democracia brasileira:

“Há aqui uma meia dúzia de privilegiados, de potentados, nacionais e internacionais, que têm os seus privilégios, que vivem nababescamente à custa da miséria do sofrimento da grande maioria do povo brasileiro, que não querem de forma alguma abrir mão desses privilégios. E quando alguém luta honestamente contra esses privilégios, a única arma que se usa é esta que já está por demais desmoralizada: é o uso desse chavão do comunismo. Tudo o que está acontecendo no país é exatamente isto. A reação outra coisa não está fazendo a não ser preparar, através das provocações, dos costumeiros provocadores, através do clima de insegurança (...) a opinião pública nacional e internacional para a fazer a mesma pouca vergonha que se fez na República de São Domingos e em Honduras.” (448S004 – Diário Oficial de 5 de outubro de 1963).

Marcondes terminava o discurso parabenizando o presidente da República e provocando: “Diziam por aí que S.Exa. era um indefinido, que precisava definir-se. Pois bem, S.Exa. já se definiu, e na minha opinião se definiu muito tarde” (448S004 – Diário Oficial de 5 de outubro de 1963).

Como foi dito acima, o episódio do pedido de estado-de-sítio foi muito desgastante para Goulart. Atacado pela direita mas também pelos movimentos sindicais, ele acabou por recuar e retirar o pedido, evidenciando o seu isola-

mento crescente. Na penúltima sessão ordinária do ano, em 20 de dezembro de 1963, os vereadores ainda discutiram um fato que acentuou o isolamento de Goulart: a renúncia de Carvalho Pinto, que após o fim de seu mandato como governador de São Paulo assumira o ministério da Fazenda (478S004 – Diário Oficial de 21 de dezembro de 1961). Nas palavras de Jorge Ferreira, Carvalho Pinto era “a última ligação do governo com o empresariado” (FERREIRA, 2011, p. 381). Do começo até o fim do seu mandato, fracassaram todas as tentativas feitas por Jango de formar uma base de apoio mais estável, por exemplo através de uma coalização de centro-esquerda.

Ao final da 4ª Legislatura da Câmara Municipal de São Paulo, os vereadores tinham consciência de que o Brasil estava vivendo um momento de crise política aguda. A palavra “golpe” estava em todas as bocas, à esquerda e à direita.

### Considerações finais

Percorrendo os anais da 4ª Legislatura da Câmara Municipal de São Paulo, é possível perceber que as questões políticas nacionais eram amplamente discutidas e, mais ainda, afetavam fortemente a temperatura política da Casa. A Câmara, poder legislativo mais próximo ao cidadão, lidava com questões do cotidiano da cidade, desde buracos nas vias públicas até o funcionamento do Hospital Municipal. Mas era um poder político, e como tal não ficava alheio às clivagens e aos acontecimentos políticos nacionais. Na Câmara de São Paulo, especificamente, os âmbitos local e nacional se cruzavam provavelmente com mais intensidade do que em outros lugares, pela presença forte de políticos personalistas como Jânio Quadros e Adhemar de Barros em ambas as cenas.

Ao longo dos debates da 4ª Legislatura, acompanhamos a repercussão na Casa da eleição presidencial envolvendo essas duas figuras, em 1960. Vimos depois, em agosto de 1961, com a renúncia de Jânio, formar-se um consenso em torno da manutenção da legalidade, através da garantia da posse de João Goulart. A Câmara agiu então de forma firme e coesa. Logo depois da posse de Jango, no entanto, aquele consenso rapidamente se desfez. A polarização política crescente no plano nacional se fez sentir também na Câmara Municipal de São Paulo, onde opiniões contrárias se enfrentavam mesmo dentro da mesma bancada (notadamente a do PSP). Depois da definição sobre a antecipação do plebiscito e a volta do presidencialismo, a escalada da radicalização, o isolamento crescente de Jango e o envolvimento dos setores militares nas disputas políticas estiveram presentes nos debates da Câmara.

O final dessa história nós já conhecemos: apenas três meses após o encerramento da 4ª Legislatura, ocorria o golpe militar que poria fim à experiência democrática de 1945-1964.



**GOLPE DE 64:** Golpe militar de 1964: tanque do Exército nas ruas de São Paulo.  
Foto: João Marques/UH/Folhapress.

## Referências

BENEVIDES, M.V. O Plebiscito de 1993 à luz do precedente de 1963. Lua Nova, n. 28-29, 1993.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, São Paulo, 1960, 1961, 1962, 1963. Anais da... São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo, 1960, 1961, 1962, 1963.

CPDOC. Dossiê Jango. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/produção/dossies/jango/apresentação>

FERREIRA, J. João Goulart: uma biografia. Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 2011.

FIGUEIREDO, A. Democracia ou Reformas? São Paulo: Paz e Terra, 1993

## MESA DIRETORA 4º LEGISLATURA (1960-1963)

### 1960

Presidente: Marcos Mélega  
Vice-Presidente: Manoel de Figueiredo Ferraz  
1º Secretário: Valério Giuli  
2º Secretário: Nazir Miguel  
3º Secretário: Januário Mantelli Neto

### 1961

Presidente: Manoel de Figueiredo Ferraz  
Vice-Presidente: Italo Fittipaldi  
1º Secretário: Januário Mantelli Neto  
2º Secretário: Ariovaldo Roscito  
3º Secretário: Ruth Silveira Guimarães

### 1962

Presidente: Antônio Hélio Xavier de Mendonça  
Vice-Presidente: Januário Mantelli Neto  
1º Secretário: Fernando Pereira Barreto  
2º Secretário: Ary Silva  
3º Secretário: José Molina Júnior

### 1963

Presidente: Antônio Hélio Xavier de Mendonça  
Vice-Presidente: José Augusto da Silva Ribeiro  
1º Secretário: Fernando Pereira Barretto  
2º Secretário: Dulce Salles Cunha Braga  
3º Secretário: José Molina Júnior



AGENOR P. MÔNACO  
PST



ALEX FREUA NETTO  
PST



ALFREDO IGNÁCIO TRINDADE  
PSD



ALFREDO MONETTI  
PSB



AMÉRICO SUGAI  
PDC



ANNA LAMBERGÁ ZÉGLIO  
PSP



ANTÔNIO HÉLIO X. DE MENDONÇA  
PSP



ANTÔNIO LAMANNA JÚNIOR  
PRP



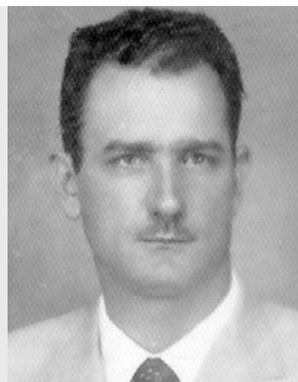
ANTÔNIO PRESTES FRANCO  
PTN



ARIOALDO ROSCITO  
PST



ARY SILVA  
PR



AUGUSTO BRUNO FILHO  
PRP



AURELINO SOARES DE ANDRADE  
PSP



BENEDICTO ROCHA  
PTN



CARLOS GOMES MACHADO  
PRT



CID GALVÃO DA SILVA  
PSD



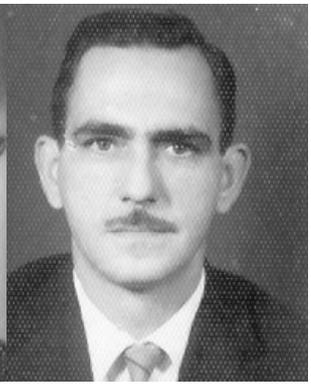
DÁRIO DE LORENZO  
UDN



DAVINO RENATO DE OLIVEIRA  
PTB



DULCE SALLES CUNHA BRAGA  
UDN



EDISON LEMES DA SILVA  
PRP



EDUARDO SOUZA QUEIRÓZ  
UDN



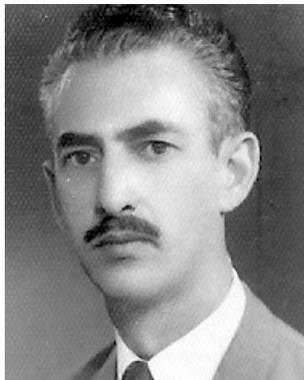
EDUARDO FERREIRA DE  
OLIVEIRA



EMÍLIO MENECHINI  
PDC



ERMANNO MARCHETTI  
PR



EUVALDO DE OLIVEIRA MELLO  
PDC



FERNANDO PEREIRA BARRETO  
PTB



FERNANDO SCALAMANDRÊ JR.  
PTN



FRANCISCO CIMINO  
PL



FRANCISCO DOS S. BATISTA  
FILHO



GERALDO DE CAMARGO  
VIDIGAL



HELENA IRACY JUNQUEIRA  
PDC



HÉLIO DEJTJAR  
PRT



HERMÍNIO SILVA VICENTE  
PSD



HEROTILDES CARVALHO DE  
ARAÚJO



HIRANT SANAZAR  
PST



HOMERO DOMINGUES DA SILVA  
UDN



ITALO FITTIPALDI  
PSP



JANUARIO MANTELLI NETO  
PRT



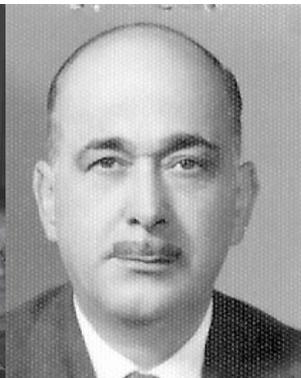
JARBAS TUPINAMBÁ DE OLIVEIRA  
PSD



JOÃO BAPTISTA DA SILVA  
AZEVEDO



JOÃO BRASIL VITA  
PST



JOÃO DE LUCA  
PSP



JOÃO LOUZADA  
PTB



JOAQUIM G. FRANCO JUNIOR  
PL



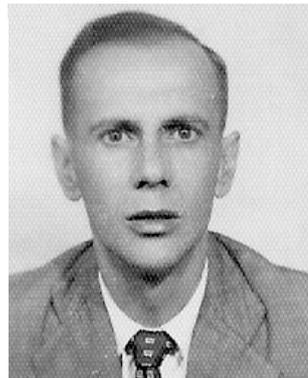
JOAQUIM M. DE CARVALHO  
PDC



JOSÉ AUGUSTO DA SILVA  
RIBEIRO



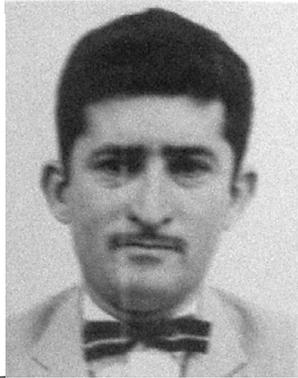
JOSÉ FREITAS NOBRE  
PSB



JOSÉ GOMES DE MORAES NETO  
PDC



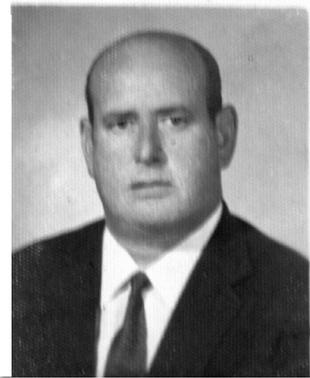
JOSÉ LANCI  
PDC



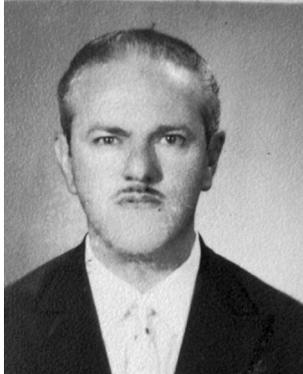
JOSÉ LURTZ SABIÁ  
PRP



JOSÉ MESQUITA DE OLIVEIRA  
PRP



JOSÉ MOLINA JÚNIOR  
PSB



JOSÉ SABINO  
PRT



LAERTE AREDES DOS SANTOS  
PSD



LUIZ DOMINGUES DE CASTRO  
PSD



MANOEL M. DE FIGUEIREDO  
FERRAZ



MARCOS MÉLEGA  
UDN



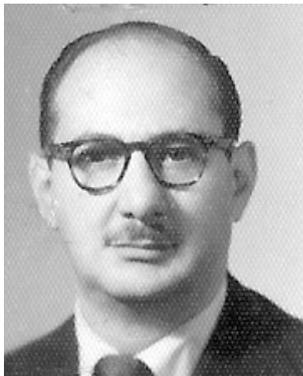
MAURÍCIO NAZAR  
PTN



MILTON PEREIRA MARCONDES  
PTB



NAZIR MIGUEL  
PSD



NICOLINO BARBÉRIO  
PSB



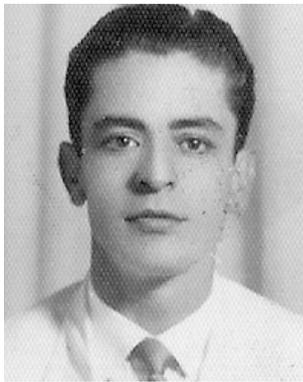
OSCAR KLABIN SEGALL  
UDN



OSWALDO GIRALDES  
PSB



OSWALDO PEREIRA GUIMARÃES  
PRP



PAULO ALVES DO AMPARO  
PSD



PEDRO GERALDO COSTA  
PST



REINALDO CANTO PEREIRA  
PSP



RENATO FERRARI  
PDC



RIO BRANCO PARANHOS  
PTB



ROBERTO VAUTIER FRANCO  
PSB



RUTH S. GUIMARÃES  
PSD



RUY PEDRO M. NAZARIAN  
PST



SEBASTIÃO G. SAYAGO DE LAET  
PRP



SEBASTIÃO MARCONDES DA  
SILVA



SENDER FICHIMAN  
PL



SHIRO KYONO  
PSD-PRP



SYLVIO ARRUDA CASTANHO  
UDN



TARCÍLIO BERNARDO  
PTN



TARCÍSIO TOLEDO COSTA  
PTN



THEODMIRO M. DO AMARAL  
PDC



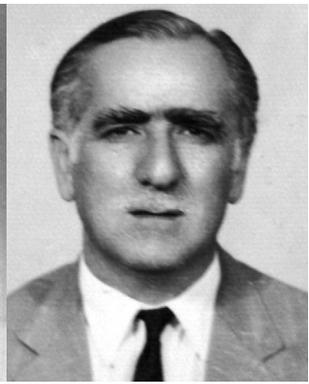
UMBERTO FANGANIELLO  
PSP



VALERIO GIULI  
PDC



VENICIO CAMILO GIACHINI  
PTN



WADITH HELU  
PDC



WALDIR DA SILVA PRADO  
PTN



WILLIAM SALEM  
PSP

## VEREADORES DA 16ª LEGISLATURA

---

Abou Anni (PV)  
Adilson Amadeu (PTB)  
Adolfo Quintas (PSD)  
Alessandro Guedes (PT)  
Alfredinho (PT)  
Andrea Matarazzo (PSD)  
Anibal de Freitas (PV)  
Antonio Carlos Rodrigues (PR)  
Antonio Donato (PT)  
Ari Friedenbach (PHS)  
Arselino Tatto (PT)  
Atílio Francisco (PRB)  
Aurélio Miguel (PR)  
Aurélio Nomura (PSDB)  
Calvo (PMDB)  
Celso Jatene (PR)  
Claudinho de Souza (PSDB)  
Conte Lopes (PP)  
Coronel Camilo (PSD)  
Coronel Telhada (PSDB)  
Dalton Silvano (Democratas)  
David Soares (PSD)  
Edir Sales (PSD)  
Eduardo Tuma (PSDB)  
Eliseu Gabriel (PSB)  
Florian Pesaro (PSDB)  
Francisco Chagas (PT)  
George Hato (PMDB)  
Gilson Barreto (PSDB)  
Goulart (PSD)  
Jair Tatto (PT)  
Jamil Murad (PC do B)  
Jean Madeira (PRB)  
Jonas Camisa Nova (Democratas)  
José Américo (PT)  
José Police Neto (PSD)  
Juliana Cardoso (PT)  
Laércio Benko (PHS)  
Marco Aurélio Cunha (PSD)  
Mario Covas Neto (PSDB)  
Marquito (PTB)  
Marta Costa (PSD)  
Milton Leite (Democratas)  
Nabil Bonduki (PT)  
Natalini (PV)  
Nelo Rodolfo (PMDB)  
Netinho de Paula (PDT)  
Noemi Nonato (PR)  
Orlando Silva (PC do B)  
Ota (PSB)  
Patrícia Bezerra (PSDB)  
Paulo Fiorilo (PT)  
Paulo Frange (PTB)  
Pr. Edemilson Chaves (PTB)  
Quito Formiga (PSDB)  
Reis (PT)  
Ricardo Nunes (PMDB)  
Ricardo Teixeira (PROS)  
Ricardo Young (REDE)  
Roberto Tripoli (PV)  
Rodolfo Despachante (PHS)  
Salomão Pereira (PSDB)  
Sandra Tadeu (Democratas)  
Senival Moura (PT)  
Souza Santos (PRB)  
Toninho Paiva (PR)  
Toninho Vespoli (PSOL)  
Ushitaro Kamia (PSD)  
Valdecir Cabrabom (PTB)  
Vavá (PT)  
Wadih Mutran (PP)

## VEREADORES DA 17ª LEGISLATURA

---

Abou Anni (PV)  
Adilson Amadeu (PTB)  
Adriana Ramalho (PSDB)  
Alessandro Guedes (PT)  
Alfredinho (PT)  
Aline Cardoso (PSD)  
André Santos (PRB)  
Antonio Donato (PT)  
Arselino Tatto (PT)  
Atilio Francisco (PRB)  
Aurélio Nomura (PSDB)  
Caio Miranda Carneiro (PSB)  
Camilo Cristófaró (PSB)  
Celso Jatene (PR)  
Claudinho de Souza (PSDB)  
Claudio Fonseca (PPS)  
Conte Lopes (PP)  
Dalton Silvano (DEM)  
Daniel Annenberg (PSDB)  
David Soares (DEM)  
Edir Sales (PSD)  
Eduardo Matarazzo Suplicy (PT)  
Eduardo Tuma (PSDB)  
Eliseu Gabriel (PSB)  
Fabio Riva (PSDB)  
Fernando Holiday (DEM)  
George Hato (PMDB)  
Gilberto Nascimento (PSC)  
Gilson Barreto (PSDB)  
Isa Penna (PSOL)  
Isac Felix (PR)  
Jair Tatto (PT)  
Janaína Lima (Novo)  
João Jorge (PSDB)  
José Police Neto (PSD)  
Juliana Cardoso (PT)  
Mário Covas Neto (PSDB)  
Milton Ferreira (PODE)  
Milton Leite (DEM)  
Natalini (PV)  
Noemi Nonato (PR)  
Ota (PSB)  
Patrícia Bezerra (PSDB)  
Paulo Frange (PTB)  
Quito Formiga (PSDB)  
Reginaldo Tripoli (PV)  
Reis (PT)  
Ricardo Nunes (PMDB)  
Ricardo Teixeira (PROS)  
Rinaldi Digilio (PRB)  
Rodrigo Gomes (PHSV)  
Rodrigo Goulart (PSD)  
Rute Costa (PSD)  
Sâmia Bomfim (PSOL)  
Sandra Tadeu (DEM)  
Senival Moura (PT)  
Soninha (PPS)  
Souza Santos (PRB)  
Toninho Paiva (PR)  
Toninho Vespoli (PSOL)  
Zé Turin (PHS)