

# HARLAND BARTHOLOMEW E O ZONEAMENTO RACIALMENTE INFORMADO:

O CASO DE ST. LOUIS

## *HARLAND BARTHOLOMEW AND RACIALLY INFORMED ZONING:*

THE CASE OF ST. LOUIS

ANA CLÁUDIA CASTILHO BARONE

Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, SP, Brasil

**RESUMO:** Este artigo busca recuperar os fundamentos raciais que contribuíram para configurar as propostas de zoneamento compreensivo desenvolvidas por Harland Bartholomew para a cidade de St. Louis, Missouri, entre 1916 e 1947. Além de ter sido um dos urbanistas que mais produziu planos e propostas de zoneamento dos EUA, Bartholomew também tornou-se referência fundamental para o urbanismo em São Paulo. O caso de St. Louis é emblemático por ter se implantado em um contexto de grande disputa racial no território, em que parte da elite branca que dava sustentação política aos seus planos urbanísticos defendia a adoção de normas legais de regulação da segregação residencial na cidade. Assim, analisamos os planos feitos por Bartholomew para St. Louis entre 1918 e 1946, cotejando as decisões estabelecidas nesses processos com os embates raciais presentes em cada momento. Com este trabalho, buscamos trazer novos elementos para o debate público acerca da pertinência do zoneamento como instrumento de regulação de uso e ocupação do solo urbano.

**PALAVRAS-CHAVE:** Harland Bartholomew; segregação racial urbana; zoneamento compreensivo; Planos urbanísticos de St. Louis; proteção dos valores das propriedades.

*ABSTRACT:* This paper seeks to reexamine the racial questions that helped shape the comprehensive zoning proposals developed by Harland Bartholomew for St. Louis, Missouri, between 1916 and 1947. In addition to being one of the most productive urban planners in the US, Bartholomew also became a key reference for urban planning in São Paulo. The case of St. Louis is emblematic for its context of sharp racial territorial dispute, in which part of the white elite that politically supported the plans advocated the adoption of an urban residential segregation law. Thus, we analyze the plans made for St. Louis between 1918 and 1946, comparing its decisions to the racial strife present at each moment in the city. With this article, we aim to bring new elements to the public debate regarding zoning as a pertinent instrument for regulating the use and occupation of urban land.

**KEYWORDS:** Harland Bartholomew; urban racial segregation; comprehensive zoning; St. Louis City Plans; protection of property values.

---

**Agradecimentos:** Este artigo resulta de pesquisa desenvolvida em Pós-Doc realizado na Universidade de Harvard entre 2016 e 2017. Agradeço a leitura e inúmeras contribuições feitas por colegas em Harvard, na Universidade de Chicago e em Columbia, a exemplo de Sidney Chalhoub, Brodwyn Fischer, Dain Borges, Gwendolyn Wright e Lance Freeman, além do amigo Thomas Karsten, que não é acadêmico, bem como de outros no Brasil, como Sarah Feldman, Matheus Gato e os membros do LabRaça da FAUUSP. Agradeço ainda a Otavio Melo e Karen Pessoa Freire pela geração da figura 04.

**DOI:** <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2018v20n3p437>

## INTRODUÇÃO

A historiografia brasileira que trata das origens do pensamento urbanístico moderno tem dedicado pouca atenção à obra de Harland Bartholomew (1889-1989), um autor norte-americano conhecido como o criador do *City Efficient*, que teve significativa repercussão sobre o urbanismo praticado em São Paulo a partir da década de 1920. Bartholomew foi responsável pela elaboração de mais de 500 planos e propostas de zoneamento para cerca de 300 cidades nos EUA e em outros países (LOVELACE, 1993: 53). A *Harland Bartholomew & Associates* (HB&A) teve uma vida longa entre 1919 e 1984, sendo os primeiros 42 anos sob o comando do seu fundador. Já em 1958, a revista *Architectural Forum* reconhecia a centralidade do personagem: “sem ter esse propósito, ele fez da sua firma de planejamento a maior do país”. Segundo a revista, naquele momento, a maior parte das grandes cidades americanas tinham planos realizados por Harland Bartholomew. A firma era, sem dúvida, a maior empresa do ramo no país (ARCHITECTURAL FORUM, 1958: 88-91).

Nos EUA, boa parte da discussão sobre a sua obra se reveste de um caráter laudatório. Na década de 1970, Johnston (1973) destacou a extensão geográfica e o alcance técnico de sua atuação. Lovelace (1993), um membro da equipe da HB&A, publicou uma biografia do urbanista, indicando o pioneirismo de sua trajetória e os debates com seus pares. Doze anos depois, Heathcott (2005) fez uma recuperação do seu trabalho, reiterando sua atuação experimental como planejador, apoiada em uma visão moral do urbanismo.

O tom crítico em relação à sua produção aparece mais recentemente, nas obras de Sandweiss (2001), Gordon (2014) e Benton (2017). Todas elas focalizam mais detidamente a experiência do urbanista na cidade de St. Louis, onde ele, Bartholomew, teve a oportunidade de realizar um trabalho de longa duração, o que torna mais evidentes os limites de sua ação.

A obra de Bartholomew tangencia um aspecto pouco discutido entre nós, mas que merece atenção: a questão racial. A segregação racial não é uma novidade da cidade moderna. Procurando situar a gênese da segregação urbana na história das civilizações, Carl Nightingale identifica a prática de reservar as melhores partes da estrutura urbana para elites privilegiadas desde as mais remotas aglomerações (NIGHTINGALE, 2012: 02). Desde a antiguidade, governos usaram mecanismos variados como legislações e instrumentos de controle de ocupação das terras urbanas para garantir esses resultados. Em termos raciais, segundo ele, a segregação passou a vigorar a partir do início do século XVIII. Para o autor, o moderno movimento segregacionista racial urbano está interconectado em escala global por meio de instituições do governo, de redes intelectuais de intercâmbio de ideias e de agentes do mercado imobiliário (idem: 04-08). Neste artigo, procuramos nos deter exatamente sobre a presença de aspectos raciais nos fundamentos do planejamento proposto por Harland Bartholomew, elegendo como fio condutor sua longa e constante intervenção na cidade de St. Louis.

O debate norte-americano sobre a segregação racial urbana é longo e profluo. *Grosso modo*, a bibliografia divide-se em duas grandes vertentes na identificação das causas do fenômeno. A primeira delas, mais comum, está ligada ao mercado e à política de habitação. Em texto pioneiro sobre habitação social, Abrams (1949) circunscreveu o problema da segregação racial na estrutura do planejamento e na provisão pública de moradia nos EUA. Taeuber & Taeuber (1965) utilizaram-se de indicadores

de dissimilaridade racial na concentração de população urbana por quadra em diversas cidades norte-americanas, estabelecendo padrões de segregação residencial naquele país. Wilson (1987) associou o problema da produção da pobreza negra a transformações econômicas estruturais e à formação de guetos. Em 1993, Massey e Denton realizaram uma importante sistematização do conhecimento sobre segregação racial urbana nos EUA, com o objetivo de defender seu efeito estrutural sobre a perpetuação da condição de pobreza entre os negros. Na mesma linhagem, Gotham (2000) discutiu a segregação racial decorrente da política de habitação promovida pela *Federal Housing Administration* em 1934.

Outro grupo de autores fundamenta suas análises sobre a questão da segregação racial urbana nos EUA a partir das leis de ordenamento territorial. Rice (1968) estudou as leis de segregação racial que vigoraram nas cidades do sul entre 1911 e 1917. Flint (1977) fez uma sistematização dos processos históricos de construção das leis de zoneamento em Chicago, Atlanta e St. Louis a partir dos conflitos raciais emergentes naquelas cidades durante as primeiras décadas do século XX. Rabin (1989) demonstrou os efeitos de segregação residencial envolvidos no zoneamento, enquanto Silver (1991) buscou revelar motivações raciais nas primeiras leis de zoneamento em cidades do sul norte-americano.

O recorte proposto neste trabalho nos aproxima, portanto, da segunda vertente, procurando mostrar a presença de fundamentos raciais nas origens históricas do zoneamento norte-americano. Buscaremos mostrar que, apesar da nobre intenção e de algumas conquistas efetivas dos reformadores sociais e planejadores urbanos norte-americanos, e particularmente Harland Bartholomew, em promover cidades cívicas, organizadas com eficiência a partir de pressupostos racionais e ocupadas por famílias educadas e preparadas para a vida coletiva, as disputas sociais em torno do zoneamento em pouco tempo deram lugar a pressões políticas pela demarcação de áreas privilegiadas a serem protegidas pelo recurso legal.

A prematuridade, longevidade e constância da atuação de Bartholomew em St. Louis colocam a cidade em uma posição central como matriz fundadora ou “laboratório”<sup>1</sup> de uma prática profissional que rapidamente se difundiu por cidades de todo o país. Nesse sentido, o estudo do caso de St. Louis torna possível verificar os estímulos, as motivações e as estratégias adotadas pelo urbanista para validar seus argumentos e o próprio produto do seu empenho, na forma de planos, projetos e leis que viriam a se reproduzir em inúmeras cidades norte-americanas.

No Brasil, o interesse em estudar esse autor está associado ao fato de ele ter sido uma importante referência conceitual e prática para o urbanismo paulistano. Malgrado as diferenças históricas e culturais entre os dois países – a exemplo da centralidade que a instituição jurídica ocupa na vida social norte-americana, onde a jurisprudência é uma das vias usuais para a formulação de leis, inclusive aquelas que regulam o próprio urbanismo – a partir do final da década de 1920, o urbanismo praticado nos EUA tornou-se uma matriz fundamental de influência sobre os conceitos e a prática do urbanismo no Brasil. O exemplo mais evidente é o espraiamento da ocupação urbana em cidades pouco adensadas, amparado por um sistema de transportes sobre pneus e uma malha viária complexa, modelo amplamente difundido e implementado nos planos de autoria de Bartholomew.

Luiz Ignácio de Anhaia Mello, um dos precursores mais importantes do urbanismo paulistano, é um dos autores que extrai do trabalho de Bartholomew uma

1 Cf. George Ford, “The City Scientific”, 1913, apud Heathcott, 2005: 326.

referência central para suas ideias e planos. Anhaia Mello faz referência explícita ao autor logo em um de seus primeiros escritos, onde se refere a Bartholomew como “o mais acatado dos urbanistas norte-americanos” (Mello, 1927: 347). Posteriormente, em diversos outros textos, Anhaia Mello referenda suas próprias ideias utilizando as concepções sobre o zoneamento e o plano compreensivo do autor (cf. Mello, 1929a: 58-9; Mello, 1929b: 145, entre outros).

A despeito de ter sido uma referência fundamental para as concepções urbanísticas de Anhaia Mello, porém, o trabalho do Bartholomew permanece pouco conhecido no Brasil. Além da citação de Angotti-Salgueiro (2014) reconhecendo essa importância, poucos autores remetem maiores reflexões ao legado do urbanista norte-americano, deixando também a descoberto, portanto, o alcance da influência desse profissional no Brasil, inclusive em termos das questões raciais. Interessa, pois, recuperar esse legado, uma vez que, no contexto norte-americano, os conflitos sociais envolvendo questões raciais são mais explicitamente colocados no debate público, permitindo entrever fenômenos que poderiam passar de forma mais dissimulada no contexto brasileiro, hegemonicamente dominado pela ideologia da “democracia racial”.

Em síntese, o argumento que pretendemos desenvolver neste artigo é de que, por meio da análise dos planos desenvolvidos por Harland Bartholomew para St. Louis, é possível verificar o peso e a importância que a questão racial teve na constituição dos principais instrumentos do planejamento urbano desenvolvidos por aquele profissional nos Estados Unidos. Para realizar esse objetivo, nos apoiamos na análise de um conjunto de fontes primárias formadas pelas leis, planos e propostas de zoneamento elaborados por Bartholomew para St. Louis, complementadas por outros dados como a concentração geográfica de negros nos bairros, bem como relatórios e atas de diversas associações civis da cidade. Outro conjunto de dados consultados foram os textos publicados pelo autor em tela, que ajudam a decifrar os fundamentos de suas concepções. Um terceiro conjunto de fontes constitui-se de planos e legislações de outras cidades, que permitem compor o contexto histórico da formulação dessas ideias. Essas fontes são cotejadas com as reflexões já consolidadas sobre o tema pela bibliografia, de forma a constituir um quadro amplo do problema em foco.

## **POR QUE ST. LOUIS?**

Até fins do século XVII, quando foi apropriada por colonizadores franceses, a região onde se localiza St. Louis era ocupada por índios nativos. Sua localização portuária, à margem direita do Rio Mississippi, na altura onde seus afluentes Missouri e Illinois desaguam, favoreceu desde cedo uma intensa atividade comercial. A região foi incorporada aos EUA e passou a fazer parte de seu território em 1803.

Cem anos depois, em 1904, a cidade sediou uma Exposição Universal para celebrar um século da aquisição da região de Louisiana pelos norte-americanos. Seu crescimento, no início do século XX, está associado à sua posição geográfica como porto regional, contribuindo também para a implantação de um importante parque industrial na cidade.

Além de sua localização e prosperidade industrial, St. Louis também guarda importantes características raciais em sua paisagem demográfica. Ela é considerada uma das cidades mais racialmente segregadas do país (BENTON, 2017: 01-2). Não é uma

posição fácil de ostentar. A “*linha de cor*” da cidade é nítida e forte, distinguindo duas áreas de ocupação majoritariamente negra, na banda norte da ferrovia e na orla do rio Mississippi.

Até os dias atuais, a região de St. Louis é marcada por conflitos de natureza racial. Em agosto de 2014, o negro Michael Brown foi assassinado pelo policial Darren Wilson em plena luz do dia em Ferguson, uma pequena cidade do subúrbio de St. Louis. Diferentes versões do caso confirmam que o policial atirou sem sair do carro, acertando a mão de Brown, que correu, mas não teve chance de sobreviver aos tiros que vieram em seguida. Seu corpo ficou no chão por cerca de quatro horas, atraindo multidões desesperadas. Os protestos que vieram em seguida deram uma dimensão internacional ao caso. A repercussão acabou por trazer a público as práticas contra negros do Departamento de Polícia de Ferguson. O caso levantou o movimento negro internacional, evidenciando a orientação de suspeição e do uso de violência pela polícia contra a população negra.

Tendo em mente o grau de violência que tal situação extrema engendra, pretendemos relacionar, neste artigo, o comissionamento do jovem Harland Bartholomew para desenvolver um plano urbanístico nessa cidade a meia-distância entre os mares e as latitudes fronteiriças do país, em 1915, e a importante segregação racial que caracterizou a cidade antes e depois da longa intervenção do urbanista.

A história da segregação racial em St. Louis remete ao contexto da Grande Migração norte-americana, cujo início coincide justamente com a contratação de Bartholomew. A chamada Grande Migração constituiu o maior deslocamento interno de população registrado na história dos Estados Unidos, caracterizada pelo êxodo de população negra dos *black belt cotton fields*, do sul, em direção a algumas cidades do norte e centro-oeste do país. O deslocamento demográfico perdurou de 1910 a 1970 e envolveu mais de 6 milhões de pessoas. A geografia desse movimento tinha razões ambientais e econômicas, decorrentes de problemas que atingiam a lavoura de algodão. Entre esses, destacam-se a crise de produção agrária no sul, relacionada a inundações e ataques de pestes, que engendraram a diminuição da demanda por braços na lavoura e a redução dos salários nelas praticados (GROSSMAN, 1989: 38-65). Ao mesmo tempo, as cidades do norte se industrializavam intensamente. Porém, o declínio da imigração europeia devido à Primeira Guerra Mundial aumentava a oferta de empregos urbanos nas áreas industrializadas, vista como oportunidade pelos negros do sul.

No entanto, a migração também tinha razões raciais fortes: as atrocidades do *Jim Crow* e o uso da violência contra o negro. O *Jim Crow* pode ser considerado a forma mais contundente, consolidada e consistente do processo de racialização registrado na sociedade norte-americana desde a abolição da escravidão até o movimento dos direitos civis, na década de 1960.<sup>2</sup> As leis de segregação impostas nesse regime obrigavam os negros a usarem instalações inferiores nos ônibus, escolas, restaurantes, fontes de água potável etc. Ao mesmo tempo, eram recorrentes práticas de violência contra negros, entre as quais o linchamento. Entre 1882 e 1910, 1.893 negros foram linchados por brancos, sobretudo nos estados de Mississippi e Georgia (Tolnay & Beck, 1992: 104). A tendência ao êxodo foi mais forte nas localidades onde se registrava mais violência. Estimuladas pelos chamados publicados no jornal negro *Chicago Defender*, amplamente lido no sul, famílias inteiras buscaram escapar das mazelas da opressão fugindo para o norte. Assim, a busca de melhores oportunidades de trabalho nas cidades, mas também a garantia da sobrevivência física, marcaram a geografia da migração.

2 Racialização é a imposição de uma forma de dominação de tipo racial que se estabelece quando as características fenotípicas humanas adquirem conteúdos que passam a estruturar suas relações sociais. Cf. Silvério, 2013.

Ao mesmo tempo, uma nova modalidade de legislação passava a alimentar as aspirações de segregação racial nas cidades do sul, voltada para a ocupação residencial. Nessas cidades, os bairros onde se concentravam os negros eram, normalmente, os mais antigos e centrais. Com a migração, essas áreas adensaram-se sem o apoio de políticas públicas, gerando uma série de problemas urbanos e de violência. As autoridades brancas mostravam pouco interesse em sanear os bairros majoritariamente ocupados por negros. Por outro lado, os negros que tinham melhores condições buscavam se instalar fora dos distritos centrais, encontrando resistência por parte dos brancos, que pretendiam “manter os negros no seu lugar” (RICE, 1968: 180, entre aspas na citação do autor).

Esse quadro engendrou uma mobilização em favor da segregação residencial, no contexto do crescimento do movimento pela reforma social que ganhava corpo junto à sociedade civil e ao poder público. O movimento orientava-se no sentido do combate ao analfabetismo, à morbidade, ao crime e à pobreza, identificados como os males da sociedade industrial urbanizada. Uma das preocupações centrais do movimento era a habitação precária, considerada uma ameaça à saúde urbana e à ordem pública. Organizações de caridade encomendavam estudos sobre as condições de habitação nas cidades, focando sobretudo os bairros ocupados por negros e imigrantes. Os estudos buscavam identificar os bairros com habitações coletivas, desprovidas de ar e luz, com o objetivo de “dar os primeiros passos para a remoção desses males”. (Janet Kemp, *Housing Conditions in Baltimore*, 1907, apud Power, 1983: 294).

No bojo desse movimento, em 07 de abril de 1911, pela primeira vez no país, uma legislação de segregação racial foi aprovada na cidade de Baltimore, Maryland, proibindo a aquisição de imóvel por comprador cuja raça fosse diferente da raça predominante do bairro onde se localizasse o imóvel. O texto da lei esclarecia que se tratava de uma

ordenação para preservar a paz, prevenir conflitos e indisposições entre as raças branca e negra na cidade de Baltimore, e promover o bem-estar geral na cidade por meio da promoção, até onde seja praticável, do uso de quadras separadas para residências, igrejas e escolas para brancos e negros. (Baltimore, Lei Municipal no. 654, de 07 de abril de 1911, trad. minha)

A lei impedia que uma pessoa negra se mudasse para ou usasse como residência um imóvel ou parte de imóvel localizado em uma quadra branca e vice-versa, excluindo-se o caso de proibir empregados domésticos de residirem nos imóveis em que trabalhavam. A lei também excluía as quadras em que a maioria dos proprietários aceitasse a ocupação por brancos ou negros indiscriminadamente. A pena prevista era o pagamento de multa entre US\$5,00 e US\$50,00 por dia de violação da lei.

Os apoiadores da lei defendiam que a separação física dos grupos raciais diminuía os conflitos entre eles. Mas seu principal apelo era baseado na ideia de que a presença de moradores negros desvalorizava as propriedades nos bairros. Rapidamente, a ideia se espalhou: logo, Richmond, na Virginia, aprovou uma legislação de segregação racial, sendo seguida por inúmeras cidades como Atlanta, Louisville, Oklahoma, New Orleans e St. Louis, entre outras (SILVER, 1991: 192-5). Embora tivessem aprovação de grande parte da população branca, essas leis rapidamente levantavam a oposição não apenas da maioria dos negros, mas também de proprietários brancos em qua-

dras majoritariamente negras. Proprietários de imóveis nas quadras com mistura racial também se viam desfavorecidos pela lei. Ao longo da década de 1910, a legislação de segregação racial por quadras adquiriu diversas versões buscando adequar-se às contestações nas Cortes. Em Baltimore mesmo, por exemplo, a lei ganhava emendas de tempos em tempos para contornar contestações jurídicas (POWER, 1983: 302-7).

Em St. Louis, a movimentação de reforma social não diferiu muito das cidades do sul. Desde a virada do século, portanto, antes do início da Grande Migração, St. Louis almejava a elaboração de um plano urbanístico. Em 1901, organizou-se na cidade uma Liga Cívica, independente e apartidária, como uma agência de reformas sociais. Estudos foram encomendados, resultando na publicação de *A City Plan for St. Louis*, em 1907. O relatório revelava-se um verdadeiro instrumento de engenharia social, designando os grupos mais pobres como “massas de seres humanos ignorantes das mais simples leis sanitárias, dos males do trabalho infantil, da corrupção na vida política e que, acima de tudo, enfraquecem os laços que unem o lar” (*St. Louis Civic League*, 1907: 37, trad. minha). Nesse documento, já estava presente a defesa da elaboração de uma regulação do uso do solo para St. Louis, em nome do melhoramento dos bairros residenciais. Logo em seguida, a Liga publicou um estudo sobre as condições de habitação na cidade (RUMBOLD, 1908).

Na década seguinte, grupos de pessoas brancas criaram um movimento a favor de uma legislação segregacionista, assumindo que excluir negros dos bairros preservaria o valor das propriedades. Em 1915, eles apresentaram uma petição em favor da segregação residencial, assinada por Charles Logan, Wayne Wheeling, L. E. Rottweiller, Arthur Stoehr e Felix Lawrence, membros da *United Welfare Association* (UWA). Criada por grupos de proprietários brancos para proteger os valores imobiliários e garantir a segregação racial em seus bairros, a UWA tinha o apoio da *Real Estate Exchange*, uma poderosa organização de agentes imobiliários da cidade (CHRISTENSEN, 1972: 226-8). Tal como nas cidades do sul, a argumentação utilizada na campanha que fez circular a petição em favor da segregação residencial por raça se fundamentava na noção de que a presença de famílias negras desvalorizava a propriedade imobiliária, que os negros deixavam que as propriedades que ocupavam se deteriorassem, que eram “barulhentos, destrutivos, improvidentes e indiferentes às regras sanitárias e que pretendiam viver em bairros brancos para aumentarem suas chances de casamentos inter-raciais” (idem: 244, trad. minha).

A petição escrita em St. Louis tinha um enunciado bastante semelhante ao da lei aprovada em Baltimore em 1911. A principal diferença entre elas é que, enquanto em Baltimore a lei referia-se a maioria simples, em St. Louis definia-se uma maioria de 75% de ocupação por uma determinada raça para impor a proibição de pessoas de outra raça se instalarem (*St. Louis Petition* no. 1601, 1915).

A petição foi aprovada no ano seguinte, por voto direto dos eleitores da cidade. Dos 140 mil eleitores existentes, menos de 10 mil eram negros, o que abriu flanco para que a lei fosse aprovada por ampla maioria (KELLEHER, 1970: 246), evidenciando o contexto no qual se racializou o urbanismo ocidental moderno exemplificado aqui.

Ao mesmo tempo em que o movimento ganhava força, porém, a oposição a ele também se fortalecia. Ela se organizou em torno da *National Association for the Advancement of Colored People* (NAACP), fundada em 1909, por W. E. B. du Bois, Mary White Ovington e Moorfield Storey, em contexto nacional. Imediatamente, a NAACP levou processos contrários às leis de segregação racial para as Cortes. Em

Louisville, a NAACP conduziu um caso cuidadosamente planejado. O negro William Warley propôs a compra de um lote em uma quadra predominantemente branca. O proprietário do lote, Charles Buchanan, era contrário à lei de segregação. Tendo recebido posição desfavorável das Cortes tanto na cidade como no Estado, a NAACP arrecadou fundos para a apelação na Suprema Corte, indo a julgamento em abril de 1917. A defesa baseou-se no direito de venda a qualquer comprador interessado, independentemente de sua raça (RICE: 1968: 194).

Assim, a lei de St. Louis não teve vida longa, pois, logo no ano seguinte à sua aprovação, com base no caso de Louisville, a Suprema Corte norte-americana declarou a segregação residencial inconstitucional. Foi exatamente nesse contexto que se deu a contratação de Bartholomew como urbanista em St. Louis, um ano antes da aprovação da lei que cairia logo em seguida.

Harland Bartholomew nasceu perto de Boston, em setembro de 1889. Perdeu sua mãe aos dois anos, e foi criado pelos avós e depois por sua irmã. Estudou engenharia por dois anos na universidade de Rutgers, sem chegar a se graduar.<sup>3</sup> Dificuldades econômicas levaram-no a interromper os estudos e aceitar um trabalho no escritório de engenharia de E. P. Goodrich e George Ford, em Nova York. Em 1912, o escritório foi comissionado para fazer o plano de Newark, Nova Jersey, e ele foi designado para representar a firma e elaborar os levantamentos, mapas e propostas. Aos 23 anos e sem experiência alguma, a princípio ele ficou desapontado com a indicação (JOHNSTON, 1973: 115-16). Porém, com o apoio dos membros da Comissão do Plano, ele se deu conta da oportunidade profissional que se apresentava em um campo novo e promissor naquele momento – o planejamento urbano. Naqueles tempos, a prática do planejamento urbano no país ainda era muito incipiente. O primeiro plano compreensivo feito nos EUA, em 1909, por Daniel H. Burnham, para Chicago, tinha apenas três anos. Por ter encaminhado o plano de Newark praticamente sozinho, em 1914, a Comissão do Plano da Cidade designou-o como seu engenheiro e secretário, e ele se tornou o primeiro funcionário municipal de planejamento urbano em período integral dos EUA (ARCHITECTURAL FORUM, 1958: 90).

Em 1915, com 26 anos, participou da preparação do Zoneamento de Nova Iorque e da Conferência Nacional de Planejamento Urbano, em Detroit. No mesmo ano, por indicação de George Ford, foi chamado para realizar o plano de St. Louis, para onde se mudou no ano seguinte. O convite foi feito pelo jurista Luther Ely Smith, presidente da Comissão do Plano da Cidade, e pelo arquiteto Henry Wright, futuro parceiro de Clarence Stein em Radburn (HEATHCOTT, 2005: 326).

A Comissão do Plano era uma organização civil composta por seis membros da administração e nove cidadãos indicados pelo prefeito. Seus membros eram advogados, arquitetos, engenheiros e homens de negócios; nenhum deles provinha das classes médias e baixas. Designada pela *City Planning Association*, foi fundada em 1910 por iniciativa da Liga Cívica, principal incentivadora do programa de planejamento da cidade. Quando a Comissão se estruturou, ela acabou ocupando o lugar da Liga Cívica. Na época da contratação de Bartholomew, a Comissão era presidida por Dwight F. Davis,<sup>4</sup> logo em seguida sucedido pelo arquiteto Ernest J. Russell, um dos membros mais ativos da Liga Cívica, que permaneceu na posição por quase uma década.

<sup>3</sup> Apesar de não ter se formado, Bartholomew recebeu o título de engenheiro honorário em 1921 e de doutor em 1952, ambos pela Rutgers. Cf. Johnston, 1973: 115-16.

<sup>4</sup> Desde 1903, Davis participava como membro de diversas comissões em St. Louis. Curiosamente, foi também Secretário de Guerra do governo norte-americano (1923-1929), governador geral das Filipinas (1929-1932) e criador da Copa Davis de Tênis (1900). Cf. American National Biography.

## O PLANO COMPREENSIVO E A DEFESA DO VALOR DA PROPRIEDADE: “SEGURANÇA, SAÚDE E BEM-ESTAR”

A prática da regulação do uso do solo urbano por meio de zonas originou-se no final do século XIX em Frankfurt, na Alemanha, com uma legislação abrangente para a cidade inteira. A lei organizou a cidade em zonas concêntricas, para as quais definiu os limites de altura e de projeção das edificações e o uso industrial, residencial ou misto (MANCUSO, 1978: 27). No urbanismo alemão, em uma fase de intensa industrialização, o zoneamento visava controlar o aumento do valor da terra urbana e evitar a precarização da habitação proletária, mas também regular a construção de infraestruturas sanitárias e a provisão de recuos nos lotes para iluminação e ventilação dos edifícios. No início do século XX, o instrumento foi adotado na Holanda, na Suécia e na Inglaterra, onde, por influência do darwinismo,<sup>5</sup> foi visto como ferramenta capaz de prevenir a deterioração da raça nos bairros operários por meio da melhoria da habitação (RABIN, 1984: 103).

Nos EUA, as primeiras experiências de zoneamento aconteceram em finais do século XIX, em cidades da Califórnia. Naqueles casos, a maior preocupação era excluir usos indesejáveis, como lavanderias frequentadas por chineses em bairros habitados por brancos (LOGAN, 1976: 381). O primeiro zoneamento compreensivo do país foi realizado em Nova Iorque, por influência dos trabalhos do *Committee on the Congestion of the Population*. Um dos seus objetivos centrais era proporcionar a entrada de ar e luz nas edificações, mas outras questões eram importantes, tais como o controle do valor das propriedades urbanas por meio da criação de zonas residenciais unifamiliares, criando exclusividade e exclusão. Tais questões, aponta Logan, nunca foram centrais no urbanismo alemão (idem: 383).

Bartholomew defendia o zoneamento como parte do primado do plano compreensivo. Ele considerava uma legislação de zoneamento compreensiva se, e somente se, ela contivesse regulação de *uso, altura e área*, fosse aplicável para a cidade inteira e estivesse de acordo com a unidade do plano. Além de abranger a cidade inteira, o plano compreensivo deveria conter “um estudo quantitativo e qualitativo completo, uma análise do crescimento da cidade e a preparação de um esquema baseado nesses estudos, produzindo unidade de composição e estabelecendo certos padrões mínimos desejáveis para estruturas individuais” (BARTHOLOMEW, 1928: 03, trad. minha). Estruturas individuais, no caso, eram as propriedades urbanas.

A ideia de totalidade refere-se, por um lado, à importância dada por Bartholomew à criação de uma legislação que não fosse questionada ao sabor de interesses pontuais e oscilantes. Uma lei fragmentada, que regulasse apenas alguns setores da cidade, adotada como instrumento de expediente, estaria fadada à instabilidade de alterações futuras conforme os interesses em jogo, comprometendo sua legitimidade e efetividade (LOVELACE, 1993: 50).<sup>6</sup> Legislações que apenas segregavam usos, segundo Bartholomew, foram ineficazes e não transformaram o mercado, sendo contestadas na justiça e, em pouco tempo, consideradas inválidas (AMERICAN CIVIC ASSOCIATION, 1920: 37, grifos meus).

A primeira ordenação de zoneamento de tipo compreensivo dos EUA foi adotada em Nova Iorque em 1916. Seu sucesso foi medido pelo critério da “prevenção à depreciação [de valores] em inúmeros distritos” (idem: 37, grifado no original), bem como de sua eficácia jurídica frente a contestações. Sem dúvida, essa legislação foi amplamente

5 O termo “raça” aqui tem uma dupla conotação, referindo-se explicitamente à raça humana, mas remetendo à divisão entre diferentes raças de maneira subliminar. Para uma maior compreensão de como o darwinismo foi apropriado de maneira deturpada para justificar a divisão dos homens em raças e justificar a desigualdade racial cientificamente, ver Schwarcz, 1993: 54-57.

6 Importante registrar que Bartholomew defendia o plano compreensivo, por oposição a seu concorrente Robert Moses, que praticava planos localizados e parciais. No entanto, ambos concordavam com a solução amplamente fundamentada em veículos automotores sobre pneus para os problemas de circulação urbana.

apoiada pelos setores da sociedade que detinham maior peso político na cidade. Já os negros, que em sua grande maioria não eram proprietários nem investidores imobiliários, não eram objeto da lei. O efeito do zoneamento não era nítido para o grupo que não lidava diretamente com os interesses de construção e venda de bens imóveis. Inquilinos não apresentam esse interesse. Seria difícil, portanto, os negros se mobilizarem politicamente contra a nova legislação, já que, apesar de os afetar negativamente, ela não mencionava a segregação racial de modo explícito.

Em 1917, um ano depois de a legislação de segregação residencial ser declarada inconstitucional nos EUA, a cidade de St. Louis trouxe a público o primeiro produto dos estudos liderados por Harland Bartholomew, ainda na forma de um diagnóstico. A Comissão acreditava que o plano só se viabilizaria a partir de um “amplo entendimento e apreciação de sua necessidade e grande vantagem” (ST. LOUIS CITY PLAN COMMISSION: 1917, xi, *Foreword*). O relatório era, portanto, um documento de esclarecimento e de convencimento. Ora, se o plano estava de fato contratado pela Comissão, a quem exatamente era necessário convencer de sua necessidade? Procurando desvendar essa questão, podemos perceber que, embora não declaradas, as questões raciais foram encaminhadas no plano de forma a favorecer os brancos, protegendo suas propriedades, e prejudicar os negros, reduzindo suas oportunidades de moradia.

A estrutura de apresentação do relatório se iniciava com uma análise do padrão de crescimento da cidade e seus principais problemas. Em seguida, tratava do sistema viário, da questão do trânsito, dos serviços de transportes, da subdivisão da cidade em distritos, das questões de recreação e de habitação, dos edifícios públicos e da aparência da cidade.

Os problemas identificados na cidade eram de trânsito e transportes e, em segundo lugar, os locais onde o valor da propriedade estava em declínio. Seguindo a orientação geral do urbanismo norte-americano naquele momento, as questões de trânsito e deslocamento de pessoas e cargas seriam tratadas no trabalho com absoluta prioridade. Três capítulos em um total de oito foram dedicados às questões viárias, às linhas de transporte urbano e ao escoamento de produtos, um problema central para o urbanismo naquele período dentro e fora dos EUA, resumido em torno da questão da “congestão”.<sup>7</sup> Em relação ao problema do declínio dos valores das propriedades, Bartholomew propunha a aplicação de uma regulamentação de zoneamento, visando a sua proteção.

Logo na introdução, a “restauração dos distritos nos quais os valores e ocupações estão em declínio para um grau melhor de utilização e produtividade” aparece como primeira prioridade do plano. O urbanista tratava de ancorar a necessidade de regulamentação restritiva à ocupação imobiliária na experiência internacional. “O zoneamento não é uma prática completamente nova. Ele envolve o estabelecimento de restrições para regulamentar a altura, a ocupação e a área de lote coberta pelos edifícios” (idem: 66-7, trad. minha).

Aqui emerge uma evidência de quem era o grupo que devia ser “convencido” da importância do plano: Bartholomew e a Comissão sentiam necessidade de justificar aos proprietários de imóveis da cidade as restrições impostas por meio do zoneamento. Assim, consideravam as restrições como um exercício válido de poder de polícia em favor da saúde, segurança e do bem-estar geral da comunidade (idem: 69). Começa a ficar claro, por meio da análise da argumentação adotada, que a compensação em termos de saúde gerada pelo controle de entrada de luz e ar nas habitações unifamiliares era um argumento pautado pelo bem-estar “coletivo”, “geral” ou “da comunidade”, mas a justificativa de convencimento em

7 As questões viárias são absolutamente relevantes no contexto do sistema de planejamento criado e seguido por Bartholomew, mas não serão tratadas aqui, em função do recorte da pesquisa que orienta este artigo. Para as concepções viárias de Bartholomew, ver Brown, 2005. Para uma análise da construção social da questão do congestionamento urbano como justificativa central do urbanismo do início do século XX, ver Topalov, 1990.

favor dos benefícios que o plano traria centrava-se no âmbito privado da garantia de preservação dos valores imobiliários por meio da adoção de medidas para a homogeneização da ocupação dos distritos.

Em 1920, o argumento em defesa do planejamento como estratégia de proteção dos valores da propriedade estava mais ou menos consolidado e era consensual entre os adeptos do movimento em defesa do zoneamento. Em 30 de junho daquele ano, a *American Civic Association* publicou um boletim denominado *Zoning as an element in City Planning, for Protection of Property Values, Public Safety and Public Health*. Entre os autores, destacam-se Andrew Crawford, Edward Basset, Herbert Swan e Harland Bartholomew. Logo no título da publicação, explicitava-se que a importância e o interesse maior na defesa do zoneamento eram a proteção dos valores das propriedades urbanas. Em seguida, Bartholomew publicou um artigo intitulado “como o zoneamento pode aumentar os valores imobiliários”, trazendo exemplos concretos em cidades que adotaram o zoneamento, como Chicago e St. Louis (Bartholomew, 1930).

Não por acaso, a proteção do valor imobiliário era precisamente o argumento dos que defendiam as leis de segregação racial nas cidades do sul durante a década de 1910. Eles alegavam que os negros causavam a “deterioração” do valor da propriedade (RICE, 1968: 184). Na origem do planejamento urbano norte-americano, a argumentação expressa na defesa do zoneamento baseada na proteção dos valores e da segregação de padrões residenciais, atingindo as classes indesejáveis em favor das mais afluentes, explicita claramente a distância que a ferramenta assumiu, nesse país, da experiência alemã originária, onde raramente o zoneamento foi utilizado com a finalidade de promover bairros residenciais unifamiliares (SILVER, 2016).

Além disso, o planejamento compreensivo servia também a uma nova finalidade: o controle da ocupação do solo. Na palestra de Bartholomew de 1928 sobre o zoneamento compreensivo, um dos aspectos centrais foi tornar público e trazer para o debate as descobertas feitas pelo urbanista sobre a proporcionalidade entre as áreas de usos no Distrito de Columbia (D.C.), em Washington. Em 1927, 12,1% da população da cidade ocupava uma área de 243,5 acres de habitações coletivas (edifícios de apartamentos), a uma densidade de 275 pessoas por acre, um valor muito superior à densidade dos bairros unifamiliares. A partir desses cálculos, Bartholomew apresentou uma crítica ao adensamento proposto em planos urbanos que previam grandes áreas para edifícios multifamiliares, argumentando que essas áreas estavam superdimensionadas porque estavam sendo propostas em razão de um para um com as áreas de distritos unifamiliares.<sup>8</sup>

Em seguida, ele mostrou dados sugerindo que a solução da habitação para cidades norte-americanas era horizontal, notadamente de casas geminadas para classes de menores rendimentos e de casas isoladas para classes mais altas. Também indicava a tendência crescente de preferência por casas isoladas pelo grupo mais rico e o aumento da opção por apartamentos em detrimento das casas geminadas para o grupo de menor rendimento. Sua conclusão era de que o espaço previsto nas legislações de zoneamento para habitação coletiva deveria diminuir (BARTHOLOMEW, 1928: 13). Para endossar sua argumentação, ele também comparou os níveis de arrecadação de impostos em cada tipo de zona, evidentemente maior nas de mais alta renda, justificando a opção da política pública em favorecer casas isoladas. Com esse argumento, Bartholomew parecia refutar a prioridade de uma política urbana que protegesse as classes menos favorecidas, nas quais estava incluída grande parte do grupo negro.

A ampliação de sua prática no planejamento de cidades legou-lhe acesso a uma

<sup>8</sup> O exemplo utilizado pelo urbanista para essa demonstração foi o caso de Los Angeles, cujo plano, segundo ele, previa uma área para distritos multifamiliares com capacidade para 20 milhões de pessoas (BARTHOLOMEW, 1928: 08).

quantidade extraordinariamente vasta de dados sobre padrões de uso do solo, permitindo análises inovadoras com revelações surpreendentes para o período. Os estudos de proporcionalidade entre áreas de uso reunidos por Bartholomew para 22 cidades foram tabulados em 1932, dando origem a uma sistematização inédita do padrão de uso do solo na urbanização norte-americana. Por meio dessa compilação, o autor enfatizava a importância dos subúrbios unifamiliares como solução urbanística no país (Bartholomew, 1932). Esses estudos serviram de base para a formulação das diretrizes do *Federal Housing Act*, a primeira lei de regulamentação da produção de habitação social nos EUA, de 1937, bastante orientado para a remoção de favelas.<sup>9</sup> Em 1955, o estudo foi complementado, incorporando novos dados, chegando a 97 cidades (BARTHOLOMEW, 1955). A partir desses estudos, começava a ficar evidente também como a compilação de dados era uma fonte privilegiada e um instrumento útil de convencimento da opinião pública nas mãos do planejador.

<sup>9</sup> Conforme já foi dito, parte significativa da bibliografia sobre segregação racial urbana foca a preponderância da *Federal Housing Administration*. Embora Bartholomew tenha atuado na consolidação das políticas daquele órgão, com sérias implicações raciais, essa relação não será aprofundada neste artigo, em função do recorte aqui priorizado. Para uma análise da orientação dos primeiros *Housing Acts*, ver Abrams, 1949 e Gotham, 2000.

## **PLANO RACIALMENTE INFORMADO: O ZONEAMENTO DE ST. LOUIS E A PRODUÇÃO DA DESIGUALDADE RACIAL**

A construção da primeira lei de zoneamento de St. Louis foi realizada a partir de dados mapeados em um levantamento de uso do solo, em 1918 (CITY PLAN COMMISSION, 1917; BARTHOLOMEW, 1918; Lei n. 30.199 de 15 de julho de 1918). Basicamente, a lei regia a adoção de um zoneamento compreensivo, subdividindo a integridade da área urbana em cinco classes de uso: (a) primeira residência (casas unifamiliares); (b) segunda residência (incluindo casas de aluguel, habitações coletivas, hotéis, igrejas, clubes, hospitais, sanatórios, instituições, consultórios e garagens); (c) comercial; (d) industrial; (e) irrestrita.

Ao longo da década de 1920, nos EUA, dentre todos os aspectos do plano, o zoneamento adquiria importância central. Validar legalmente o instrumento tomou grande parte do esforço do movimento de planejadores, já que, era ele que garantia benefícios como a estabilidade e a segregação para os proprietários urbanos, principais aliados políticos do movimento. O plano passava a ser, assim, uma peça legitimadora do zoneamento. Ao mesmo tempo, era a própria estabilização dos valores imobiliários por meio da homogeneização dos distritos que fazia o preço da terra urbana aumentar com segurança e continuamente.

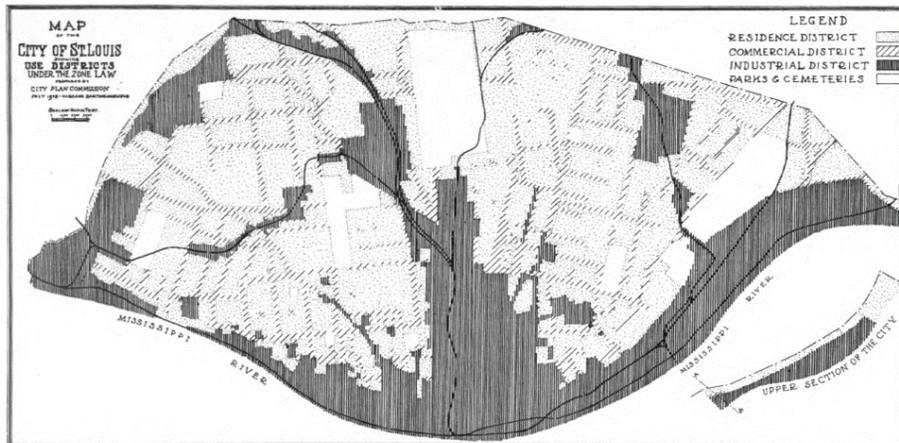
Por outro lado, o zoneamento compreensivo também buscava garantir controle sobre a totalidade da área da cidade, de forma a produzir renda diferencial. A abrangência geral da cidade permitia criar, nas áreas demarcadas com usos irrestritos, estoques de terra para planos e projetos futuros, logo cedo denominados pelo jargão de “renovação urbana”.

Desde imediatamente após o fim da Primeira Guerra Mundial, o país apostou no investimento em obras públicas como um caminho para a reconstrução da economia do país com retorno garantido (CITY PLAN COMMISSION, 1918: 14).<sup>10</sup> Desde fins da década de 1910, a renovação urbana já era um método conhecido de reinvestimento de capital na cidade. Em St. Louis, o plano de 1918 explorou esse caminho com melhorias na orla entre as duas pontes sobre o Rio Mississippi, incluindo a reformulação da área central. Por meio da amplitude das zonas industrial e irrestrita, o zoneamento reservava também grandes estoques de área passíveis de renovação urbana.

<sup>10</sup> Também é interessante notar como o planejamento urbano foi uma das raras atividades da burocracia que não sofreram impacto da crise do final da década de 1920 que assolou a economia norte-americana. Pelo contrário, cidades formavam Comissões de Plano e buscavam apoio técnico para o seu planejamento, articulado à programação de obras públicas em todo o país.

As plantas abaixo (CITY PLAN COMMISSION: 1919) evidenciam o raciocínio usado por Bartholomew para formular a planta geral de zoneamento aprovada em 1918. Na primeira, aparece um mapa da cidade por tipos de uso “predominantes”, indicando uma tendência ou “vocação” para cada distrito, determinada pela classificação adotada pela equipe. Analisando-a, é possível perceber a tendência a generalizar a “vocação” residencial em certas áreas e o espraiamento do uso “industrial” em outras.

**Figura 01:** Zoneamento de St. Louis



**Plan No. 1.** The industrial and unrestricted districts are shown by the heavy hatching. They follow generally the low-lying ground along the railroads and riverfront. The residential districts are shown by the small dotted areas and the commercial districts by the short diagonal lines. Note the random spread of industry and its ragged boundary lines. We must have industry, for without it a city cannot grow, but it should expand uniformly and not at the expense of the remainder of the city.

Fonte: St. Louis City Plan Commission, 1919

A planta 02 oferece um detalhamento da forma como a área considerada como “industrial” foi concebida. Nela, aparece a localização precisa de todas as indústrias existentes na cidade e uma projeção de áreas contíguas a elas, de modo a descrever uma zona industrial que absorvesse seu potencial crescimento. Tecnicamente, nada indica que as áreas coloridas do mapa deveriam ser consideradas industriais.

**Figura 02:** Áreas industriais de St. Louis

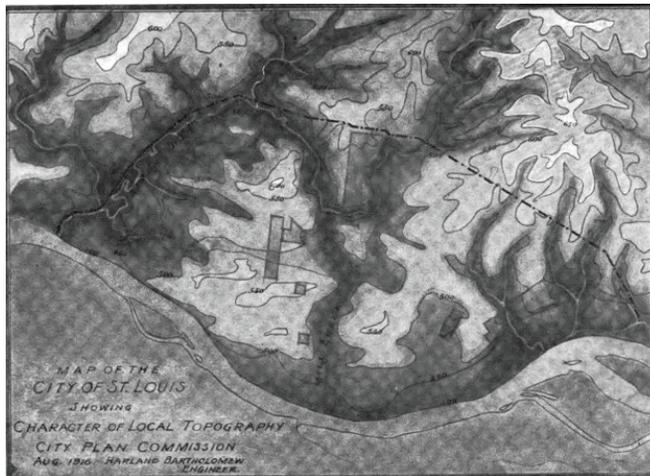


**Map No. 11.** The tremendous spread of industries throughout practically the entire area of the city has caused the depreciation of property values in many residential districts. The blue shows the districts designated as industrial and unrestricted under the zone ordinance.

Fonte: St. Louis City Plan Commission, 1919

Junta-se, ainda, a essa informação, um terceiro raciocínio “técnico”, evidenciado pela planta 03. A partir de dados topográficos, essa planta indica as áreas baixas no território urbano. Essas áreas coincidem, *grosso modo*, com a zona legislada como industrial.

**Figura 03:** Topografia de St. Louis



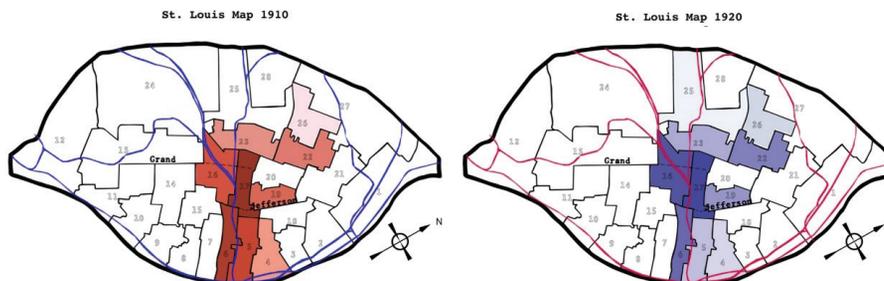
**Map No. 17.** The darker shading shows low ground. Note the Mississippi River front and the Mill Creek and River des Peres valleys which, under the zone plan, are restricted for industrial development. High land shown in white is generally restricted for residential development. Compare this map with Map No. 1.

Fonte: St. Louis City Plan Commission, 1919

A regulação do solo de St. Louis não fez nenhuma menção à segregação racial. No entanto, considerações raciais foram extremamente relevantes para a definição dos limites de cada tipo de uso na cidade (FLINT, 1977: 136). Conforme já foi dito, a segregação racial em St. Louis é marcada por uma linha de cor forte. O grupo negro concentrou-se, desde muito cedo, junto à orla do rio Mississippi, espreado-se a norte da ferrovia.<sup>11</sup> A partir de dados censitários sobre a concentração demográfica por cor nos distritos urbanos, Christensen (1972) mostra que, desde 1850, os negros de St. Louis se concentravam nos distritos centrais. Na década de 1910, quando Bartholomew se instala na cidade e inicia seus estudos de planejamento urbano, os distritos que concentravam maior população negra descreviam uma mancha contínua a partir do centro, penetrando na direção oeste.

<sup>11</sup> Silver & Moses (1995: 04-07) fazem uma distinção entre o gueto, presente nas cidades do norte, como Nova Iorque, Chicago e Philadelphia, e a segregação por linhas de cor, no sul. Apesar de não ser uma típica cidade do sul, St. Louis seguiu um padrão racial de segregação que se dispersava ao redor do centro antigo, em bairros de ocupação racialmente misturada, e não o da formação de guetos exclusivamente ocupados por negros, como nas cidades do norte.

**Figura 04:** Concentração de negros nos bairros de St. Louis em 1910 e 1920.



Fonte: Christensen, 1972

Christensen descreve ainda os assentamentos negros de St. Louis com diversos campos de força alterando e intensificando seus padrões de ocupação. A primeira força identificada pelo historiador foi o acelerado movimento dos brancos para o oeste, o que abriu uma nova dinâmica imobiliária nos bairros nobres dessa região. À medida que os brancos se mudavam do setor oeste da região central para bairros cada vez mais afastados, estimulados pela ação de agentes imobiliários, o valor dos bairros mais centrais diminuía e os negros passavam a ocupar esses distritos anteriormente considerados nobres.

Por outro lado, a instalação de indústrias nos bairros negros provocou uma onda de expulsão da população ali residente que impactou de modo diferente negros e brancos. Não era incomum para os brancos abandonar suas antigas residências até sua completa degradação. Já as tentativas de instalação de negros em bairros de vizinhança branca eram seguidas de protestos e reclamações. Multiplicavam-se os exemplos de expressão pública de desagrado com a venda de imóveis antes ocupados por famílias brancas a negros. Assim, por força de ações visando a expulsão de negros das áreas consideradas mais nobres e visadas, a cidade assumiu um padrão de segregação racial cada vez mais acirrado (idem: 135-147). Vendo-se expulsos pelos usos industriais nos seus bairros de origem e indesejados nas novas fronteiras de expansão, desenhadas preferencialmente para os brancos, os negros passaram a ter problemas para encontrar moradia. Também eram frequentes relatos sobre pagarem aluguéis mais altos de que os brancos. Durante a década de 1910, passou a ser cada vez mais frequente famílias negras ocuparem residências abandonadas por brancos que haviam se mudado para o setor oeste. A condição dessas residências era precária e, muitas vezes, representava riscos aos moradores.

Comparando-se os mapas de localização das áreas de concentração negra e a solução de zoneamento proposta em 1918, é difícil duvidar do critério racial subliminar que informava o plano, sem jamais ser mencionado. Nota-se, por exemplo, o espraiamento da mancha industrial exatamente nos bairros ocupados pelos negros, indicando uma tendência da legislação em não proteger essas áreas, o que acirrou a pressão de expulsão negra pelas indústrias, que já se verificava. Ao mesmo tempo, demarcar bairros negros como área industrial permitia, em longo prazo, a possibilidade de renovação urbana nessas áreas.

Porém, a generalização e o espraiamento de “tendências” no uso do solo como principais parâmetros para a concepção do zoneamento se mostrariam problemáticos em função dos usos não conformes. À medida que surgiam, as não-conformidades repercutiam como casos de direito adquirido prévio pleiteados nas Cortes, o que colocava a legitimidade do instrumento em risco. Esse assunto se resolveria mais tarde, mediante um novo pacto político com o próprio poder público local.

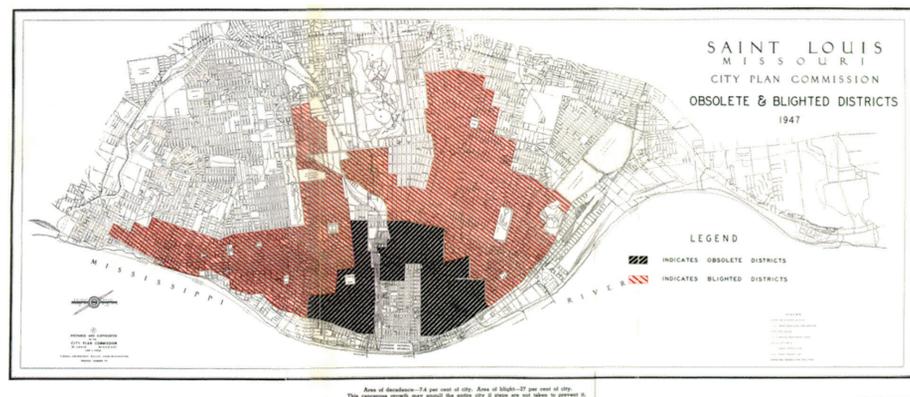
Os conflitos que emergiram com a publicação do zoneamento de 1918 giraram, sobretudo, em torno do problema das restrições impostas à construção civil em todo o território urbano, seja em termos de novas edificações, seja em relação ao maior aproveitamento dos lotes já edificados. Nesse sentido, não tardaram as exigências de reformulações, o que resultou em uma revisão da lei em 1926. A principal alteração no novo zoneamento foi a nítida expansão de áreas para acomodarem edifícios de apartamentos. Em termos de denominações, as áreas antes chamadas de “primeira residência” passaram a ser designadas de forma mais abrangente como “residenciais”, comportando casas para uma ou duas famílias. As zonas de “segunda residência” agora

eram denominadas “multifamiliares” e cobriam uma área sensivelmente maior, fazendo a transição entre o centro e a orla de usos industriais e as zonas residenciais nobres a oeste (GORDON, 2014: 120-5). Dessa forma, os bairros ocupados pelos negros continuaram sem proteção, incidindo sobre áreas legisladas como industriais ou irrestritas. Nas áreas agora flexibilizadas para habitação multifamiliar, passaram a surgir “acordos” entre os proprietários brancos, constringendo transações de venda de imóveis para famílias negras.

Conforme já vimos, a cidade de St. Louis assistiu ao abandono de imóveis nas áreas mais antigas desde a virada do século XX. A preocupação com áreas abandonadas e obsoletas da cidade aparecia desde as primeiras intervenções de Bartholomew, associada à perda de valor dos imóveis, seja pela ocupação industrial e comercial, seja por usos residenciais considerados “inferiores”. Em 1926, a questão dos distritos “abandonados” ganhou um novo significado com a resolução de um caso na Suprema Corte norte-americana, que permitiu expandir o poder de polícia local para a regulação de incômodos. Essa decisão judicial permitiu que áreas consideradas abandonadas, majoritariamente ocupadas por negros, pudessem ser consideradas como incômodos de vizinhança (RABIN, 1989: 103-7). No entanto, no discurso e na legislação, a questão racial não aparecia formalmente. Como não era combatida, a desigualdade racial no acesso a condições de habitação e legislações protetoras tendia a se acirrar.

Em 1947, uma nova lei de ordenamento territorial foi aprovada em St. Louis, orientada no sentido de criar oportunidades de renovação urbana, fomentando a economia local por meio da construção civil. Buscando atender à demanda por áreas de habitação que permitissem maior adensamento, e ajustando os usos a sua proporcionalidade, o plano apresentava um zoneamento mais sofisticado, com uma estratégia de redução das áreas industriais (porém mantendo e ampliando as áreas irrestritas) e a incorporação de novas categorias para o uso residencial: unifamiliar, para duas famílias, para quatro famílias e multifamiliar. A maior novidade desse plano, porém, foi a demarcação de áreas “obsoletas” e “abandonadas” na cidade, correspondendo aos distritos mais antigos e seus arredores onde se concentrava a população negra (GORDON, 2014: 161-4).

**Figura 05:** St. Louis - Distritos obsoletos e abandonados



Fonte: City Plan Commission, 1947

O material exposto não representa uma varredura completa dos trabalhos de Bartholomew em St. Louis, mas é suficiente para mostrar questões importantes. A pri-

meira é que o movimento em torno do planejamento e do zoneamento compreensivo se estruturou com base no argumento da proteção dos valores das propriedades e da disseminação de zonas unifamiliares, excluindo de forma sumária toda a camada da população que vivia de aluguel. Mediante essa estratégia, a elaboração do plano contava com uma articulação política forte entre os planejadores, o poder local e os grupos de proprietários urbanos, entre os quais os negros não figuravam.

Além disso, à medida que ganhava espaço político, o movimento pelo zoneamento, aqui exemplificado pelo caso de St. Louis, via-se ameaçado pelo único poder que realmente poderia barrar suas expectativas de legitimidade e perpetuação: as Cortes. A ameaça de casos como o das leis de segregação racial evidenciava o risco de o zoneamento ser declarado inconstitucional. Portanto, uma das preocupações centrais dos defensores, elaboradores e implementadores do zoneamento era não ficar caracterizada a diferenciação racial. A estratégia adotada foi construir um meio de segregar justificado a partir do princípio da estabilidade do valor da propriedade urbana. A segregação por meio da homogeneização dos usos nos distritos era tão eficaz quanto a que se produziria por leis racializadas. Por meio da adoção dessa estratégia, era possível conduzir toda a solução para a estabilização dos valores do solo urbano omitindo por completo o aspecto racial no seu enunciado, sem prescindir dos resultados almejados pelos grupos politicamente parceiros.

## **ZONEAMENTO E O MEDO DAS CORTES: POR QUE O URBANISMO DE BARTHOLOMEW NÃO MENCIONA O ASPECTO RACIAL**

Neste artigo, procuramos discutir os fundamentos raciais que contribuíram para configurar as propostas de zoneamento compreensivo desenvolvidas por Harland Bartholomew para a cidade de St. Louis, Missouri, entre 1916 e 1947. A relevância do tema abrange diferentes dimensões. Bartholomew foi um dos urbanistas que mais produziu planos e propostas de zoneamento dos EUA. Além disso, o caso de St. Louis mostrou-se profícuo para o nosso objetivo, uma vez que parte do grupo que dava sustentação política aos seus planos urbanísticos defendia a adoção de normas legais de regulação da segregação residencial na cidade, em um contexto de grande segregação racial.

A contribuição do zoneamento compreensivo para a estabilização do valor das propriedades urbanas foi o argumento central do movimento pelo zoneamento nos EUA. Bartholomew unia-se a outros urbanistas importantes como George Ford e Edward Bassett em defesa da aplicação do instrumento como mecanismo de proteção dos valores imobiliários. Por um lado, é preciso reconhecer que a normatização do uso e da ocupação do solo criou uma situação favorável à estabilização do mercado imobiliário nos EUA em um momento de imensa instabilidade econômica durante o período entre-guerras. A estabilização imobiliária gerada favoreceu a expansão do modelo de planejamento urbano adotado naquele país e a adoção de planos em inúmeras cidades. Por conta dessa estabilização, o próprio Bartholomew viu sua atividade profissional crescer em pleno contexto de crise. Em termos econômicos, a estabilização imobiliária favoreceu o equilíbrio do mercado interno em um momento de turbulência generalizada internacionalmente.

O sucesso do exemplo de St. Louis foi replicado em inúmeras outras cidades norte-americanas, conferindo a Bartholomew uma experiência e um acúmulo de dados que o permitiram, ao mesmo tempo, realizar análises e avaliações das cidades em que atuou, adequando suas propostas de zoneamento compreensivo às aspirações políticas das camadas que o apoiavam, bem como criar uma metodologia eficiente para a definição de zonas de uso legalmente aceitas pelas Cortes.

Por outro lado, no entanto, a estabilidade econômica engendrada pela aplicação do zoneamento não resolvia o problema racial urbano. Na verdade, o instrumento sequer enfrentava a questão racial. Pelo contrário, contribuía para o seu agravamento: fomentava a segregação residencial, excluía o negro do benefício gerado pela estabilidade, uma vez que havia muito menos negros entre os proprietários imobiliários, e contribuía para consolidar obstáculos para o acesso do negro à habitação urbana.

Sendo assim, aplicando uma técnica que partia da identificação de uma “tendência” de uso e ocupação do solo generalizada para um bairro ou um distrito, o zoneamento passou a ser um instrumento que fomentava a segregação no espaço, inclusive a racial, sem mencionar diretamente a questão das raças. É curioso que a estratégia utilizada para legitimar juridicamente o zoneamento, particularmente em relação à segregação residencial urbana, tenha sido a omissão da questão racial, um mecanismo social incomum nos EUA mas bastante eficiente no Brasil, onde ajudou a promover a ideologia da fraternidade racial. Esse subterfúgio foi totalmente eficiente no sentido de promover a aprovação do instrumento nas Cortes norte-americanas, preocupação maior entre os adeptos ao movimento em favor do zoneamento.

## FONTES E BIBLIOGRAFIA

- ABRAMS, C. *The Segregation Threat in Housing*. Commentary, v. 07, n. 02, fevereiro de 1949.
- AMERICAN CIVIC ASSOCIATION. *Zoning as an element in City Planning, for Protection of Property Values, Public Safety and Public Health*. American Civic Association, series II, n. 15, Washington DC, 1920.
- AMERICAN NATIONAL BIOGRAPHY. Disponível em: <http://www.anb.org.ezp-prod1.hul.harvard.edu/articles/06/06-00136.html> (acessado em 10 de julho de 2017).
- ANGOTTI-SALGUEIRO, H. “Pensamento e leituras de Luiz de Anhaia Mello—das propostas de uma arte urbana ao planejamento de um urbanismo humanista”. *Anais do III Enanparq. São Paulo: Anparq*, 2014. Disponível em: [http://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/ST/ST-CDR-017-2\\_ANGOTTI-SALGUEIRO.pdf](http://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/ST/ST-CDR-017-2_ANGOTTI-SALGUEIRO.pdf), acessado em julho de 2017.
- ARCHITECTURAL FORUM. “The city plans of Harland Bartholomew”. *Architectural Forum*, fevereiro de 1958, 88-91.
- BALTIMORE. *Ordinance no. 654*, 07 de abril de 1911.
- BARTHOLOMEW, H. St. Louis Zoning Ordinance. *The American City*, V. XIX, n. 02, 1918.
- \_\_\_\_\_. Principles of city planning. *The American City*, V. XXVI, n. 05, 1922.
- \_\_\_\_\_. *What is Comprehensive Zoning?* National Conference on City Planning, 1928.
- \_\_\_\_\_. “How City Planning Increases Property Values”. *National Real Estate Journal*, 17 de março de 1930, 41-3.
- \_\_\_\_\_. *Urban land uses*. Harvard University Press, 1932.

Ana Cláudia Barone é arquiteta e urbanista; docente do Departamento de Projeto da FAUUSP desde 2008, na área de Planejamento Urbano. Realizou estágio de doutorado na École des Hautes Études en Sciences Sociales (França) no ano de 2006 e concluiu o doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas pela USP em 2007. Entre 2016 e 2017, foi Visiting Scholar na Universidade de Harvard (EUA).  
E-mail: [anabarone@usp.br](mailto:anabarone@usp.br)  
ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-6395-7668>

Artigo recebido em 20 de julho de 2017 e aprovado para publicação em 21 de fevereiro de 2018.

Artigo licenciado sob Licença Creative Commons (CC-BY).

- \_\_\_\_\_. *Land uses in American cities*. Harvard University Press, 1955.
- BENTON, M. “Just the Way Things Are Around Here: Racial Segregation, Critical Junctions, and Path Dependence in Saint Louis”. *Journal of Urban History*, 2017, 1-18. DOI: 10.1177/0096144217696988
- BROWN, J. “A Tale of Two Visions: Harland Bartholomew, Robert Moses, and the Development of the American Freeway”. *Journal of Planning History*, v. 04, n. 01, fevereiro de 2005, 03-32. DOI: 10.1177/1538513204272856
- CITY PLAN COMMISSION. *Problems of St. Louis*. St. Louis: City Plan Commission, 1917.
- \_\_\_\_\_. *St. Louis After the War*. St. Louis: City Plan Commission, 1918.
- \_\_\_\_\_. *The Zone Plan*. St. Louis: City Plan Commission, 1919.
- CHRISTENSEN, L. O. *Black St. Louis: A Study In Race Relations, 1865-1916*. University Of Missouri, doutorado, 1972.
- FLINT, B. *Zoning and Residential Segregation: A Social and Physical History, 1910-1940*. The University of Chicago, doutorado, 1977.
- GORDON, C. *Mapping Decline: St. Louis and the Fate of the American City*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2014.
- GOTHAN, K. F. “Racialization and the State: The Housing Act of 1934 and the Creation of the Federal Housing Administration”. *Sociological Perspectives*, v. 43, n. 02, verão de 2000, 291-317. DOI: 10.2307/1389798
- GROSSMAN, J. R. *Land of Hope: Chicago, Black Southerners and the Great Migration*, Chicago: University of Chicago Press, 1989.
- HEATHCOTT, J. “The Whole City is Our Laboratory: Harland Bartholomew and the Production of Urban Knowledge”. *Journal of Planning History*, n. 04, 2005, 337-342. DOI: 10.1177/1538513205282131
- JOHNSTON, N. “Harland Bartholomew: Precedent for the profession”. *Journal of the American Institute of Planners*, v. 39, 1973, 115-124. DOI: 10.1080/01944367308977665
- KELLEHER, D. T. “St. Louis’ 1916 residential segregation ordinance”. *Bulletin*, abril de 1970. 239-248.
- LOGAN, T. H. “The Americanization of German Zoning”. *Journal of the American Institute of Planners*, n. 42, outubro de 1976, 377-385.
- LOVELACE, E. *Harland Bartholomew, his contributions to American Urban Planning*. University of Illinois, 1993.
- MANCUSO, F. *Las experiencias del zoning*. Barcelona: Gustavo Gili, 1978.
- MASSEY, D. S. e DENTON, N. A. *American Apartheid: Segregation and the Making of the Underclass*. Cambridge: Harvard University Press, 1993.
- MELLO, L. I. R. A. “Problemas de urbanismo: mais uma contribuição para o calçamento”. *Revista Politécnica*, São Paulo, n.83, junho de 1927, 343-65.
- \_\_\_\_\_. “Urbanismo - Regulamentação e Expropriação”. *Boletim do Instituto de Engenharia*, São Paulo, nº 45, fevereiro de 1929a, 55-64.
- \_\_\_\_\_. “Bases para a resolução do problema técnico”. *Problemas de Urbanismo*, São Paulo: Instituto de Engenharia/Escolas Profissionais Salesianas, 1929b.
- NIGHTINGALE, C. *Segregation. A Global History of Divided Cities*. Chicago e Londres: The University of Chicago Press, 2012.
- POWER, G. “Apartheid Baltimore Style: The Residential Segregation Ordinances of 1910-1913”. *Maryland Law Review*, v. 42, n. 02, 1983. Disponível em: <http://digitalcommons.law.umaryland.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2498&context=mlr>, acessado em maio de 2017.
- RABIN, Y. “Expulsive Zoning: The Inequitable Legacy of Euclid”. HAAR, C. e KAYDEN, J. *Zoning and the American Dream: Promises Still to Keep*, Chicago: American Planning Association, 1989, 103-7.
- RICE, Roger L. “Segregation by law, 1910-1917”. *The Journal of Southern History*, v. 34, n. 2,

- maio de 1968, 179-199.
- RUMBOLD, C. *Housing Conditions in St. Louis*. Report of the Housing Committee of the St. Louis Civic League, 1908.
- SANDWEISS, E. *St. Louis: The Evolution of an American Urban Landscape*. Philadelphia: Temple University Press, 2001.
- SCHWARCZ, L. M. *O espetáculo das raças. Cientistas, instituições e questão racial no Brasil, 1870-1930*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.
- SILVER, C. “The racial origins of zoning: Southern cities from 1910-1940”. *Planning Perspectives*, 06, 1991, 189-205. DOI: 10.1080/02665439108725726
- \_\_\_\_\_. “Zoning in the 20<sup>th</sup> Century American Cities”. *Oxford Encyclopedia of American History*, Oxford University Press, 2016. DOI: 10.1093/acrefore/9780199329175.013.209
- SILVER, C. & MOESER, J. *The Separate City. Black Communities in the Urban South, 1940-1968*. The University Press of Kentucky, 1995.
- SILVÉRIO, V. “Multiculturalismo e metamorfoses na racialização: notas preliminares sobre a experiência contemporânea brasileira”. *Sociologia e mudança social no Brasil e na Argentina*. São Carlos: Compacta, 2013. Disponível em: <http://web.fflch.usp.br/centro-dametrople/upload/aaa/616-SociologiaeMudancaSocialnoBrasilenaArgentina.pdf>, acessado em janeiro de 2018.
- ST. LOUIS CIVIC LEAGUE. *A City Plan for St. Louis*. St. Louis, 1907.
- ST. LOUIS. *St. Louis Petition* no. 1601, 1915.
- \_\_\_\_\_. *Ordinance no. 30.199*, 15 de julho de 1918.
- TAEUBER, K. E. e TAEUBER, A. F. *Negroes in Cities: Residential Segregation and Neighborhood Change*. Chicago: Aldine, 1965.
- TOLNAY, S. E. e BECK E. M. “Racial violence and black migration in the South, 1910 to 1930”. *American Sociological Review*, 57, 1992, 103-16. DOI: 10.2307/2096147
- TOPALOV, C. “La ville ‘congestionnée’: acteurs et langage de la réforme urbaine à New York au début du XXe. Siècle”. *Genèses*, n. 01, setembro de 1990, 86-111. DOI : 10.3406/genes.1990.1015
- WILSON, W. J., *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy*. Chicago: The University of Chicago Press, 1978.