

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE ARQUITETURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO
URBANO E REGIONAL**

HUMBERTO HICKEL

NEM PARIS NEM NOVA IORQUE:

A Trajetória da Legislação na Prática Urbanística de Porto Alegre

Dissertação apresentada ao programa de pós-graduação em planejamento urbano e regional como requisito parcial para obtenção do título de Mestre na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Dra. Sandra Jatahy Pesavento

PORTO ALEGRE

2003

Agradecimentos

De uma forma muito especial sou grato a professora orientadora, Sandra Jathay Pesavento que, com sua sabedoria, me conduziu até Clio;
A Neusa, companheira de sempre, que aceitou o debate;
Ao Denis, Cristiano e Marcelo pelo auxílio tecnológico.

RESUMO

Este trabalho tem origem em uma compilação de documentos, contidos em um tempo que remonta à última década do século XIX e vai até os anos 50. Dentro desse espaço de tempo, foram catalogados os instrumentos de controle urbanístico, formulados a partir do Poder Municipal e que agora nos servem de base para a elaboração deste trabalho.

Pretendo aqui seguir a trajetória deste conjunto de leis, investigando suas origens e expressão de desejos no ambiente urbano. Enfim, investigando as conseqüências dessa legislação na vida da cidade.

ABSTRACT

This paper derives from a gathering of documents related to the urbanization process of Porto Alegre from the last decade of the XIX Century to the fifties. Such instruments, elaborated by the Municipality, ruled the city during that time and were used here as the data to support this paper.

My purpose is to follow the trajectory of this system of rules, investigating its origins and its expression in the urban space. In other words, this paper aims at investigating the consequences of this legislation in the life of the city.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES



Pág. 19 – (Fig. 01) imagem vertical da hierarquia social em Paris em 1853.



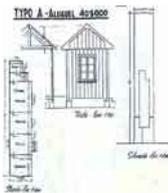
Pág. 78 – (Fig. 02) Abertura de Otávio Rocha. Porto Alegre *saferada*.



Pág. 83 – (Fig. 03) avenida Júlio de Castilhos na década de 30.



Pág. 83 – (Fig. 04) avenida Júlio de Castilhos em 2003



Pág. 87 – (Fig. 05) Modelo de habitação popular.



Pág. 95 – (Fig. 06) Porto Alegre Metrópole.



Pág. 96 – (Fig. 07) Porto Alegre/Nova Iorque.



Pág. 102 – (Fig. 08) Juscelino e Lúcio Costa na construção de Brasília. Imagem pública capturada na www.



Pág. 107 – (Fig. 09) Loteamento Praia de Belas.



Pág. 107 – (Fig. 10) Super Quadra de Brasília.



Pág. 112 – (Fig. 11) O espelho é uma utopia.



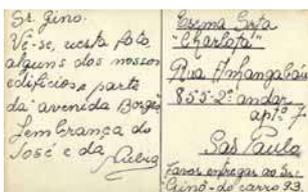
Pág. 123 – (Fig. 12) Capa do Plano de Paris de 1676.



Pág. 127 – (Fig. 13) Projeto de remodelação da Praça XV.



Pág. 130 – (Fig. 14) Cartão postal da década de 50.



Pág. 130 – (Fig. 15) verso do cartão postal.

SUMÁRIO

03 - RESUMO

03 - ABSTRACT

04/05 - LISTA DE ILUSTRAÇÕES

07 - 1. PREÂMBULO

27 - 2. REFERENCIANDO CONCEITOS

38 - 3. CARTOGRAFANDO O PERCURSO

39 - 3.1 Cidade, Urbanismo, Legislação

51 - 4. A TRAJETÓRIA

52 - 4.1 Inaugurando a República purificando a cidade

66 - 4.2 Paris é aqui – a cidade higienizada

98 - 4.3 Urbanismo modernista

109 - 5. PONTO DE CHEGADA

139 - 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. PREÂMBULO

A partir dos anos 80, a história urbana passou a ser foco de interesse de um grande número de pesquisadores, os quais vêm construindo a historiografia das cidades brasileiras sob olhares diversos. Profissionais de diferentes formações encontram na história urbana, ambiente fértil para remontar a passagem do tempo encerrado na cidade.

Segundo Pesavento, a partir da última década do século XIX, uma mudança ocorrida nos rumos da história social transitou para a história cultural. Observa ela que *este trânsito pode ser apreciado sob dois enfoques: as dificuldades metodológicas intrínsecas da própria história social e a reorientação temática dos seus historiadores que, da análise das práticas, passaram ao estudo das representações. [...] a nova história cultural abriu um leque de possibilidades temáticas para pesquisa e análise. Neste ponto é que se insere a cidade como um campo ainda pouco explorado.*¹

¹ PESAVENTO, Sandra Jatahy - *Um novo olhar sobre a cidade: a nova história cultural e as representações do urbano*. Texto de aula - PROPUR 2001

Por outro lado, Feldman também observa o caráter multidisciplinar dos profissionais vinculados à questão urbana, os quais vão buscar elementos para seus estudos no território da história. Ela registra que, de um modo geral, numa grande categoria denominada história urbana passam a se enquadrar todos os estudos que tenham a cidade como *locus*, não fazendo distinção entre o que é peculiar ao desenvolvimento da cidade daquilo que diz respeito à cultura como um todo.

Dentro desse panorama, a autora percebe que há aspectos ainda pouco explorados um deles é a legislação urbanística, embora essa seja elemento constituinte do urbanismo mais desenvolvido no Brasil.²

Quanto à presença da legislação nos estudos urbanísticos, Feldman observa que embora [...] *a referência à legislação esteja presente na maior parte dos estudos sobre o urbanismo no Brasil, a legislação é, de certa forma, naturalizada e, com raras exceções, ultrapassa o caráter de identificação das leis através da listagem e descrição de seus conteúdos.*³

² FELDMAN, Sarah. *Avanços e limites na historiografia da legislação urbanística no Brasil*. Encontro Nacional da ANPUR, 8., 1999, Porto Alegre: Anais do encontro, Porto Alegre, 1999. 1 CD-ROM

³ FELDMAN, idem

Com este trabalho, restrito a Porto Alegre, pretendo contribuir buscando alguma visibilidade para o tema da legislação urbanística. Mesmo consciente de que as cidades, em sua grande maioria, não se constroem através da legislação, tenho a pretensão de investigar esse capítulo da história urbana local.

O título que anuncia o tema, embora possa parecer retórico, remete aos modelos que nutriram desejos e repertorizaram o fazer dos urbanistas; modelos evidenciados no tempo e materializados na descontinuidade do espaço urbano, que nos permite a provocação: *Nem Paris nem Nova Iorque*.

Embora o período estudado tenha uma cronologia limitada, meu ponto de partida é contaminado por um tempo anterior, ou seja, é resultado de uma mudança ocorrida em meados do século XVIII, quando é formulada a Lei de Terras que altera de forma significativa o regime fundiário no Brasil, abalando o casamento entre Estado e Igreja. Mudança essa que, apesar de lenta, vem alterar o panorama de apropriação de terras, estabelecendo a figura do proprietário e do termo "loteamento". *O proprietário passa a poder parcelar sua propriedade e a vender as porções, passa a loteá-la.*⁴

⁴ MARX, Murilo. *Nosso chão: do sagrado ao profano*. São Paulo:EDUSP,1988. p. 109

Mais adiante, na República - meu ponto de partida –, uma outra mudança se anuncia quando dos primeiros movimentos sobre o controle de expansão da cidade. Desencadeia-se, a partir de então, última década do século XIX, um processo de mudanças que se revelam através da edição de códigos, estabelecendo preceitos decretando formas e comportamentos; põem em marcha uma transformação urbana que, embora não se concretizando de imediato, acena com uma intenção muito clara, a demarcação de territórios. Demarcação esta cuja geometria é definida em metros em oposição à velha cidade moldada a "palmos", a qual já não serve aos ideais republicanos. Essa nova métrica, traduzida em códigos, primeiramente regula o parcelamento do solo e posteriormente a sua utilização. Além de tentar estabelecer controle sobre a expansão da cidade, regula também a feição das intervenções realizadas pelo poder municipal, materializadas na abertura de novas avenidas.

Ordem e desejo são manifestações que se sucedem a partir do *Código de Posturas Municipaes sobre Construções* que, apesar de não ser um código urbanístico propriamente dito, foi o primeiro do período a manifestar um desejo de cidade, uma demarcação de território. A partir de então, embora lentamente, inicia-se um movimento de transformação da cidade em que a legislação é protagonista.

Anteriormente a este trabalho, foi realizada uma pesquisa que reuniu, em ordem cronológica, a legislação urbanística de Porto Alegre. Sem maiores pretensões, foi um trabalho que coletou e catalogou pautas de cidade à espera de interpretação.⁵

Retomando aquela compilação como objeto de estudos, refaço alguns questionamentos que haviam ficado para trás. Afinal, qual o papel dessa legislação no cotidiano da cidade? Como se desloca em continuidades e descontinuidades? Quais os aspectos políticos e sociais - seu papel nos desejos de cidade? Qual seu protagonismo no controle e na modernização.

Este estudo direciona-se com base nas hipóteses listadas a seguir:

- a formulação da legislação está relacionada com a organização administrativa do poder municipal;
- a legislação muda por sobreposições e acréscimos - ao contrário dos planos que identificam o modelo inspirador;
- a legislação reforça a dualidade social - a cidade é para quem pode pagar por ela, portanto é excludente.

A pesquisa pretende investigar e lançar alguma visibilidade sobre o tema a partir daquele inventário seguindo a

⁵ HICKEL, Humberto. *Compilação de Elementos legais de Porto Alegre*, 1988 - Polígrafo

mesma cronologia, ou seja, de 1893 a 1959. Nesse intervalo de tempo, identificam-se três períodos característicos:

- 1- legislação higienista;
- 2- legislação urbanística embelezadora;
- 3- legislação modernista.

A partir dessa seqüência, pretendo investigar os acontecimentos que antecederam a elaboração da legislação no período estudado. São eles as manifestações político sociais, as influências externas, o aparato administrativo e as intenções que permeiam a elaboração do texto legal.

Legislação urbanística é termo que traduz uma idéia de cidade, de ordem urbana; portanto, será utilizado ao longo desse trabalho. Além disso, os termos regras ou regramentos também podem ser encontrados como sinônimo daquela expressão ao longo deste texto.

A legislação urbanística parece ser um dos instrumentos indispensáveis para a ordenação do espaço da cidade; mesmo quando não aplicada, funciona como um referente para o conjunto da população.⁶ Embora pareça um instrumento recente, sua idéia [...] *é tão antiga como a idéia de justiça. Desde as civilizações grega e romana existiam pautas completas e específicas para a construção de cidades, pautas que não tiveram sempre,*

⁶ ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei* - São Paulo, Studio Nobel, 1997. p. 13

*logicamente, a orientação das modernas ordenações para a construção.*⁷

O conteúdo destas regulamentações tem materializado diferentes formas de *fazer cidade* em função da organização social e dos avanços das técnicas. Compõe também o aparato que constitui o sistema legal com repercussão nas abordagens de urbanismo.

O sistema legal não é apenas um conjunto de normas, mas parte constituinte do Estado. Portanto, "Estado Legal" é a parte do Estado personificada num sistema legal, que penetra e estrutura a sociedade, fornecendo um elemento básico de previsibilidade e estabilidade às relações sociais, e pressupõe não apenas promulgação de leis, mas formas de aplicação, caráter público, estabilidade, independência do judiciário, etc.⁸

Para Rolnik, a legislação delimita e organiza territórios, confere significados e funciona como referencial cultural. Embora algumas nunca tenham saído do papel, demarcam tempos e acontecimentos; demonstram uma intenção, um ideal de cidade, são fatos constitutivos da história urbana. Definem a regra apriorística, um vir a ser mesmo não sendo.⁹

⁷ SABATÉ, Joaquín. *El proyecto de la calle sin nombre*. Barcelona: Fundación caja de arquitectos, 1999. p. 14

⁸ FELDMAN, op. cit.

⁹ ROLNIK, op. cit. p.13

A divisão da terra em propriedades é a primeira regra civil para a regulação da edificação no meio urbano; estabelece claramente a delimitação entre espaço público e espaço privado. *Em toda a sociedade, desde a mais primitiva, é a delimitação cadastral a que estabelece a primeira condição da forma urbana*.¹⁰

No Brasil, a constituição de um sistema legal urbano, propriamente dito, começa com a separação entre Igreja e Estado, quando ocorre uma mudança na distribuição de terras. Da distribuição gratuita do sistema sesmarial, passa-se à aquisição onerosa, o que define limites da propriedade em favor do interesse público. Desde então os municípios se adaptam à nova realidade política e administrativa, com a regulamentação da Lei de Terras, de 1854, e através da prática dos loteamentos e dos códigos de postura, atos e resoluções.¹¹

A propriedade privada passa a fazer parte de um sistema legal com a exigência da escritura pública de compra e venda (1855), com a criação do imposto predial (1878), com a taxação de terrenos urbanos centrais não construídos (1897). Em fins do século XIX, podem-se relacionar essas medidas e o processo de valorização imobiliária e fundiária. Ocorre também uma nova

¹⁰ RUBIÓ, Manuel de Solá-Morales i, in SABATÉ (1999). p. 6

¹¹ FELDMAN (1999).

estruturação da administração pública, com o acréscimo de novas funções no quadro administrativo municipal.¹²

Pesavento anota peculiaridades regionais a partir da República, quando na prática o que vigorou foi o estabelecimento, no plano nacional, de um Estado burguês baseado num liberalismo excludente, controlado pelas elites. No que diz respeito ao Rio Grande do Sul, a Constituição estadual implantou um regime autoritário, altamente hierarquizado e fundamentado numa rígida estrutura partidária.

Esse poder, ao mesmo tempo em que se estruturava e se consolidava, política e administrativamente, [...] *criava instituições, difundia normas e valores, criava leis e pautava a conduta dos cidadãos, ocupava terra e erguia fábricas, remodelava cidades* [...]¹³

O aparato legal assume a tradução da idéia de cidade e da ordem urbana, a partir de determinados preceitos.

Ao andar do tempo, os objetivos da legislação urbanística foram sendo modificados. As determinações ligadas às habitações aparecem no século XIX, e a ocupação do solo, a partir do limiar do século XX.

¹² FELDMAN, op. cit.

¹³ PESAVENTO, Sandra Jatahy. *O cotidiano da república*. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1990. p. 12

Joaquim Sabaté sugere que, para melhor julgar a estratégia da legislação e a forma de articular seus objetivos, convém conhecer as origens e os diferentes tipos de normas, observando a cidade em tempos diferentes. Fala de recorrências temporais, as quais permitem reconhecer nos sucessivos regulamentos urbanos da arquitetura, a origem de alguns dos elementos atuais.

O autor identifica seis tipos de regras. As três primeiras estabelecem o controle indireto da forma urbana; as três últimas constituem elementos para o projeto, a antecipação da arquitetura e da cidade.

a - Legislação da atividade construtiva

Esta primeira regra é, seguramente, um dos regulamentos mais antigos. Sua origem remonta aos primeiros regramentos que aparecem sempre que se organiza a cidade e se estabelecem normas para seu funcionamento. Confunde-se com a regulamentação dos ofícios. São encontradas nas cartas de fundação de muitas cidades medievais estabelecendo preceitos para a atividade construtiva e para assegurar sua ordem, enquanto atividade de determinados ofícios envolvidos na construção da cidade, arquitetos, agrimensores, mestres de obras.

b - Legislação da atividade da construção propriamente dita.

Esta estabelece regras de estabilidade da construção e organiza um corpo de conhecimentos utilizados pelos construtores, cujo marco referencial é a obra de Vitruvius resumida nos *Dez Livros de Arquitetura*.

c - Legislação de vizinhança

Trata-se de algo como normas de boa vizinhança, ou um conjunto de princípios de Direito Civil aplicado à construção, o que poderia ser resumido como preocupações com as águas e com as edificações nas divisas. Segundo Sabaté, este terceiro tipo de regulamentação já não se ocupa mais com as agremiações ou com suas atividades, mas com uma série de preceitos para evitar incômodos a edificações vizinhas. Esta regra surge com o traslado do Direito Civil das Constituições municipais para as cidades em momento de grande autonomia administrativa, onde cada cidade estabelece seus regulamentos. As observações do autor se referem a cidades européias, em especial da França e da Espanha.

d - Legislação do espaço público

Os três regulamentos anteriores influenciam indiretamente a forma urbana apesar de não ser este seu enfoque principal. Este, ao contrário, tem a preocupação com a estética

pública através do ornamento das fachadas e do ordenamento das ruas. São regulamentos das ruas por onde se gera a imagem da cidade.

A partir do século XIX, consolida-se, em toda a Europa, a idéia de que o espaço urbano tem que ser antecipado de acordo com determinados critérios de forma e funcionalidade. Enfim, além da comodidade e da salubridade, visa a construir uma imagem. O regulamento se apega à edificação enquanto configurador da rua, do espaço urbano como um conjunto.

O exemplo mais marcante é o da cidade de Paris, onde, desde o século XVII, manifesta-se no espaço a preocupação com a imagem urbana. É onde, pela primeira vez, os critérios de ordem compositiva transcendem o edifício e se implantam na cidade, fruto de um complexo aparato administrativo e de um tratado prático de urbanismo.

A análise da regulamentação urbana sobre construções que é implantada em Paris desde o século XVII nos leva indiretamente a restabelecer os vínculos entre a inexistente cidade do Renascimento, que o sistema barroco traduziu a sua imagem, e a origem das primeiras ordenações de caráter figurativo, das quais são herdeiros, em boa medida, nossos códigos do século XIX e, até certo ponto, os atuais.¹⁴

¹⁴ SABATÉ, op. cit. p.22

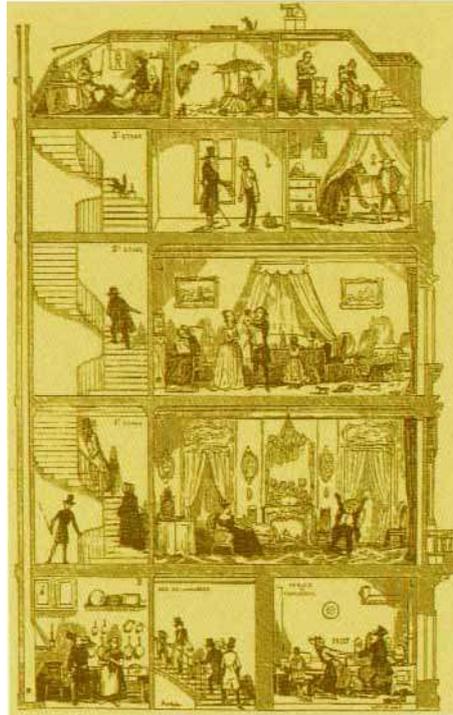


Figura 01
Edifício parisiense de 1853 revela a
estratificação de classes.
Fonte: Sabaté (1999)

A experiência de Paris mostra uma linha histórica de continuidade em um cenário urbano marcante, que foi sendo construído desde o século XVII até o século XIX através do controle da imagem urbana.

e - Legislação higienista

Esse tipo de legislação aparece na Espanha com os projetos de ampliação da cidade em meados do século XIX. Com o traçado regular, consolida-se um novo elemento de estruturação urbana: o quarteirão. [...] *já não se trata de seguir utilizando o parcelamento gótico, irregular, que se adapta com dificuldades aos processos de crescimento da cidade, mas de um parcelamento*

*regular para uma tipologia edificatória inspirada nas casas de aluguel.*¹⁵

f - Legislação de zoneamento

Última das categorias na evolução dos regulamentos urbanos nasce a partir do controle de usos e atividades. Seu surgimento tem a ver com a exclusão de certas atividades urbanas consideradas nocivas, provenientes do crescimento das cidades e com a aceitação da diversidade e da racionalização de seu aproveitamento.

Tradicionalmente, contudo, mostra-se como uma necessidade para racionalizar o aproveitamento capitalista na cidade moderna, evidenciando as diferenças através do zoneamento de usos. Junte-se a isso o crescimento das cidades no final do século XIX, para as quais não eram mais suficientes os mecanismos de controle vigentes até então. E ainda, a heterogeneidade desse crescimento, enquanto atividades e intensidades de usos, exigirá o reconhecimento pela legislação das diferentes partes da cidade evitando, dentre outra os conflitos, aqueles causados por atividades incompatíveis.¹⁶

¹⁵ SABATÉ (1999). p.23

¹⁶ SABATÉ (1999). p.25

Sabaté observa que o aparecimento desse novo instrumento, que é o zoneamento, vai se traduzir na legislação como instrumento de controle de usos e densidades. Acabará regulando as atividades perdendo peso, assim, a definição da arquitetura da cidade, ou seja, do espaço público. Do controle das condições de cada prédio se passará a quantidade residencial.¹⁷

Na experiência de Frankfurt (1891), de acordo com Sabaté, o controle de usos e de alturas estabeleceu uma distinção entre distritos, segundo atividades exclusivas ou preponderantes, e um alto grau de liberdade em relação ao tipo edificado. Posteriormente, em 1916, o modelo de Frankfurt é adaptado em Nova Iorque, nos Estados Unidos, em função dos problemas apresentados pela cidade à época. Desde então, o zoneamento passa a fazer parte da regulamentação urbana de cidade aberta, ou em contraposição a cidade tradicional de quarteirões fechados e rua corredor.¹⁸

Esse percurso, no tempo e no espaço da arquitetura das cidades, permite reconhecer como cada um desses regulamentos identificados toma um novo lugar nas postulações atuais.

[...] as antigas regulamentações dos ofícios são as que hoje em dia nos falam de licenças e trâmites; os regulamentos da boa construção se mantêm nas

¹⁷ idem, p.25

¹⁸ SABATÉ, idem p.25

regras de segurança e estabilidade, em regras específicas e nas normas tecnológicas; as regulamentações de boa vizinhança, nas normas sobre divisas, sobre paisagens, e no Direito civil aplicado sobre construções; as regulamentações de ornamento público se manifestam nos regulamentos sobre alturas; as regulamentações de higiene, nas condições de habitabilidade, ocupação e áreas de ventilação; e as de zoneamento, essencialmente, no reconhecimento da cidade desigual.¹⁹

No Brasil, as primeiras cidades tiveram origem no traçado definido por militares formados na academia. Foi ali que tomaram conhecimento dos clássicos da arquitetura e ainda, provavelmente, conheceram das ordenações reais espanholas o traçado de cidades.²⁰

Enquanto em Paris, um forte aparato administrativo foi o determinante na definição do caráter urbano ou da imagem da cidade, como se quiser, no Brasil a organização administrativa, como aparato de modernização, surge com a República. Nessa época, então, despontam normas preocupadas com uma nova geometria urbana.

Quando no final do século XIX, a República, emergente, rompe com o passado colonial, e explicita essa ruptura através,

¹⁹ SABATÉ (1999) p.26 (tradução livre)

²⁰ WEIMER, Günter. *A arquitetura*. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1992. p. 51

dentre outros, da legislação urbanística. Uma cidade *moderna* não pode ter sua geometria definida a *palmas!*

É preciso substituir o cenário acanhado e arcaico, para tanto os discursos passam a versar sobre questões sanitárias e se transfiguram em regras de modernidade. Traduzem uma intenção bastante clara e objetiva, ou seja, preservam os investimentos e, ao mesmo tempo, evitam a ameaça representada pelo contato com usos e grupos sociais indesejáveis.

A partir das primeiras décadas da República, a lei se caracteriza como instrumento de dominação e normatização da vida das classes populares e das atividades que se incluem na esfera das ilegalidades urbanas, referenciada nos pressupostos higienistas. Nas três primeiras décadas do século, os "maus praticantes" de cidade inauguram a periferia.

O zoneamento introduzido posteriormente, segundo Rolnik²¹, foi uma outra forma de proteger os bairros dos moradores de alta renda. Para a autora, a legislação aparentemente funciona como uma espécie de molde da cidade ideal ou desejável. Entretanto, ela determina apenas a menor parte do espaço construído, uma vez que a cidade não é fruto da aplicação do modelo contido na lei

²¹ ROLNIK (1997). p. 171

[...] mas, da relação que esta estabelece com as formas concretas de produção da cidade. Porém, ao estabelecer formas permitidas e proibidas, acaba por definir territórios dentro e fora da lei, ou seja, configura regiões de plena cidadania e regiões de cidadania limitada. Esse fato tem implicações políticas óbvias, pois, além de demarcar as fronteiras da cidadania, há um importante mecanismo de mídia cultural envolvido, desde que as normas urbanísticas funcionem exatamente como puro modelo. Com isso queremos dizer que, mesmo quando a lei não opera no sentido de determinar a forma da cidade, como é o caso de nossas cidades de maioria clandestina, é aí onde ela é mais poderosa no sentido de relacionar diferenças culturais com sistemas hierárquicos.²²

Já Maricato associa a regulamentação da cidade às leis de mercado. Para ela, a legislação emerge quando se torna necessária para a estruturação do mercado imobiliário urbano de corte capitalista. Segundo ela, os Códigos Municipais de Posturas, elaborados no final do século XIX, tiveram o claro papel de subordinar certas áreas da cidade ao capital imobiliário.²³

Feldman, ao buscar referências na legislação nota que,

[...] se nos planos as referências internacionais são facilmente demarcadas, seja pelos traçados

²² ROLNIK (1997). pp. 13-14

²³ MARICATO, Erminia. *Metrópoles na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec. p.59

propostos, seja pelas explicitações de seus autores em relatórios, textos e memoriais, o mesmo não ocorre em relação à legislação. A legislação é cumulativa, novas formas de controle com referências as mais diversas são constantemente incorporadas, como peças legais parciais, artigos, num processo contínuo de reformulação, exclusões e acréscimos que, não alteram, necessariamente, nem o sistema legal, nem as instituições e seus procedimentos [...]²⁴

Ainda é Feldman quem, avançando no tempo, aponta para a visão legalista do urbanismo brasileiro a partir dos anos 40.

*Ao declínio da importância do plano de embelezamento, como instrumento de intervenção no espaço urbano há uma valorização da legislação como instrumento do planejamento. A visão legalista enfoca a lei como meta em si, e não como instrumento para se atingir metas. Daí a preferência por leis antecipatórias, nada pode ser assumido sem legislação prévia.*²⁵

²⁴

FELDMAN, op.cit.

²⁵ FELDMAN, idem.

Através desse preâmbulo, tive a intenção de situar o tema, sobre o qual versa este trabalho. Embora reconheça a existência de regulamentações urbanas anteriores, minha preocupação é tão somente com um determinado e específico tempo, parte da história da cidade, qual seja, a legislação urbanística e sua trajetória a partir da República.

Para tanto, arquiteto e urbanista, vou me aventurar em um encontro com Clio, que abdicando de sua postura de rainha das ciências, veio dialogar no terreno da arquitetura.²⁶ Arquitetura em seu sentido amplo, que aborda a casa do homem, ou seja, a cidade.

²⁶ PESAVENTO, Sandra Jatahy. *Um roteiro para Clio*. In *Cartografias e devires, a construção do presente*, FONSECA, Tânia Mara Galli et alli orgs. Porto Alegre: Editora da Universidade, 2003. p.110

2. REFERENCIANDO CONCEITOS

A motivação para o presente estudo nasceu a partir da possibilidade sugerida pela disciplina História Social e Cultural das Cidades, ministrada durante o período de obtenção de créditos. Trata-se de uma disciplina que proporciona outra forma de abordagem do urbano, que não somente sob a visão do arquiteto urbanista.

Reverendo o conjunto da legislação urbanística, a partir da cidade presente, é possível verificar que ela revela partes de cidades passadas e vividas que, embora seja impossível resgata-las na sua integridade, nos instiga pelo menos a decifrar suas representações, objeto de uma nova história cultural, que tem nos estudos do imaginário sua ponta-de-lança. Nesse contexto o [...] *imaginário expressa-se por discursos e imagens, que vão além de seu significado aparente [...]*²⁷

²⁷ PESAVENTO (2001) p. p. 126 - 130.

As cidades inauguram a transformação do fato urbano em conceito de cidade, no qual,

muito antes de o próprio conceito destacar uma figura da história, ele supõe que este fato seja tratável como uma unidade que depende de uma racionalidade urbanística. A aliança da cidade e do conceito jamais os identifica mas joga com sua progressiva simbiose: planejar a cidade é ao mesmo tempo pensar a própria pluralidade do real e dar efetividade a este pensamento do plural: é saber e poder articular [...] ²⁸

Por outro lado, é impossível descrever uma aldeia perdida nos confins da terra sem entender suas relações sociais. Graus de parentesco, ritos de iniciação, papel de homens e mulheres, também são elementos constituintes do urbano.

Essa mesma constatação pode ser feita em relação a nossa cultura, embora pareça impossível racionalizá-la e descrevê-la, uma vez que, vivemos e atuamos dentro da cidade, sem nos darmos conta até que ponto todos os nossos atos e a maneira como nos relacionamos estão determinadas por seu cenário. ²⁹

Assim, entendo que a legislação urbanística só pode ser compreendida no contexto que a gerou, ou seja, no momento histórico da vida da cidade, no interior do próprio conceito de cidade

²⁸ CERTEAU, Michel. *A invenção do cotidiano a arte de fazer*. Rio de Janeiro: Vozes, 1994. p.172

²⁹ DIEZ Fernando E. *Buenos Aires y Algunas constantes en las transformaciones urbanas*. Buenos Aires: Editorial Belgrano, 1996. p.161

que se apresenta. Dessa forma, cabe ao urbanista apostar em uma outra ciência, a fim de desvelar naquela composição de códigos, através do imaginário, os discursos e as imagens, representações de uma sociedade que se pretende em dia com o mundo.

É preciso ainda, inserir a legislação como fato histórico no interior de uma história problema, no sentido apontado por Veyne para que não pareça naturalizada. A naturalização da legislação significa seu desconhecimento como um processo de construção social. Paul Veyne exemplifica essa idéia recomendando buscar na parte oculta do *iceberg* o acontecimento. Segundo ele *é preciso dissociar-se da política, para distinguir uma forma de bibelô político de época cujos arabescos constituem a chave do enigma. Dito de outra maneira, é preciso desviar os olhos dos objetos naturais para perceber uma certa prática, muito bem datada que os objetivou, sob um aspecto datado como ela [...] a figura do iceberg se justifica [...], porque esquecemos a prática para não mais ver senão os objetos que a reificam a nossos olhos.*³⁰

É Veyne ainda que, ao tratar da relação entre governantes e governados, diz que se pode discipliná-los, isto é, prescrever-lhes o que devem fazer (senão há nada prescrito, eles não devem se mexer). Pode-se tratá-los como sujeitos jurídicos:

³⁰

VEYNE, Paul. *Como se escreve a história e Foucault revoluciona a história*. Brasília: Editora UNB, 1998. p. 243

certas coisas são proibidas, mas, no interior desses limites, eles se movimentam livremente [...] ³¹

Tentar descrever a cidade, através de acontecimentos urbanos - demarcadores do percurso - é procurar raridades, fatos humanos é desempenhar o papel de urbanista travestido de arqueólogo. Paul Veyne, ao descrever a metodologia arqueológica de Foucault, diz que

a intuição inicial de Foucault não é a estrutura, nem o corte, nem o discurso: é a raridade, no sentido latino dessa palavra; os fatos humanos são raros, não estão instalados na plenitude da razão, há um vazio em torno deles para outros fatos que o nosso saber nem imagina; o que é poderia ser diferente ; os fatos humanos são arbitrários, no sentido de Mauss, não são óbvios, no entanto parecem tão evidentes aos olhos dos contemporâneos e mesmo de seus historiadores que nem uns nem outros sequer os percebem. ³²

Para visualizar o que dizem os preceitos urbanísticos, tema desse estudo, é necessário observar o que há entre a escrita e o papel, onde foram estampadas - entre a letra da lei e as práticas sociais, deslocar no tempo entre presente e passado, buscando as circunstâncias de suas origens, numa modalidade genealógica ³³.

³¹ VEYNE (1998). p.243

³² VEYNE 1998). p. 239

³³ Arqueologia e Genealogia, percursos metodológicos estabelecidos por Michel Foucault, onde o plano **arqueológico** articula os saberes e o **genealógico** que interroga as relações múltiplas e as estratégias que por sua vez articulam o exercício do poder.

Para fazer jus ao tema, é necessário entender os caminhos trilhados pela cidade, objeto de nosso estudo, na busca de modelos para representar-se a si mesma. Faz-se necessário também entender quanto essa busca determinou, ou não, sua paisagem final.

Nessa trajetória, é possível perceber que

cada sociedade tem seu regime de verdade, sua política geral de verdades: isto é, os tipos de discurso que ela acolhe e faz funcionar como verdadeiros; [...] a economia política da verdade tem cinco caracteres historicamente importantes: a verdade é centrada na forma do discurso científico e nas instituições que os produzem; está submetida a uma constante incitação econômica e política (necessidade de verdade, tanto para a produção econômica, quanto para o poder político; é objeto, de várias formas, de uma mesma difusão e de um imenso consumo circula nos aparelhos de educação ou de informações cuja extensão no corpo social é relativamente grande, não obstante algumas limitações rigorosas) [...] ³⁴

Para tentar entender o processo de elaboração da legislação urbanística, é preciso ver que o aparato legal é a parte do Estado personificada em um sistema de leis que penetra e estrutura a sociedade, fornecendo um elemento básico de previsibilidade e estabilidade às relações sociais [...] ³⁵. É um contrato social.

³⁴ FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1972. p.12

³⁵ FELDMAN (1999).

Essa legislação assume um papel a cada momento do processo de desenvolvimento urbano. Para entender seu papel a cada período, é necessário desvendar a lógica do sistema legal vigente, assim como as teorias administrativas que informam as estratégias de gestão.³⁶

Portanto é necessário acompanhar os discursos, as práticas e o poder político a cada momento. Conforme Foucault, temos nas sociedades modernas, a partir do século XIX até hoje, por um lado, uma legislação, um discurso e uma organização do direito público, articulados em torno do princípio do corpo social e da legislação de poder [...]. Observa ainda ele que no século XVIII, os mecanismos regulamentadores de poder, os mecanismos disciplinares do corpo e os mecanismos regulamentadores da população articulam-se entre si. Demonstrando como isso fica claro na questão da cidade, mais precisamente a cidade operária do século XIX, na qual

vê-se muito bem como ela se articula, de certo modo perpendicularmente, mecanismos disciplinares de controle sobre o corpo, {código de posturas e depois códigos de obras} sobre os corpos {legislação urbanística}, por sua quadrícula, pelo seu recorte mesmo da cidade, pela localização das famílias (cada uma em uma casa) e dos indivíduos (cada um em um cômodo). Recorte pôr

³⁶ FELDMAN op. cit.

indivíduos em visibilidade, normalização dos comportamentos, espécie de controle policial espontâneo que se exerce assim pela própria disposição espacial da cidade: (...) sobre esta população incidem mecanismos disciplinares (corpo) e mecanismos regulamentadores (população).³⁷

Ali se insere a legislação urbanística, como um conjunto de normas que regulam o parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, e a ordenação urbana; [...] *é um determinado estágio posterior da urbanização, quando, como condição de sobrevivência, impôs-se a criação de um estado de segurança social e de conforto físico, pela administração pública e do arranjo espacial do habitat humano.*³⁸

Esta prática tem por trás, como camadas sobrepostas, um acúmulo que acompanha o tempo da cidade. Portanto, para entendê-lo no presente é necessário refazer o caminho de volta à procura de formas históricas de legislação urbana ou, em última análise, "práticas de fazer cidade" ou ainda de "urbanismo".

Por sua vez, a legislação é parte integrante do urbanismo, cujo conceito acompanha os diferentes momentos de tempo. O volume do Aurélio, em edição de 1971, mantém ainda definição de

³⁷ FOUCAULT, Michel. *Em defesa da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 1999

³⁸ ANDRADE, Francisco de Paula de. São Paulo: Escola Politécnica da Universidade de São Paulo - *Subsídios para o estudo da influencia da legislação na ordenação e na arquitetura das cidades brasileiras*, 1966. Tese de livre docência. p.9

1948, refere-se a *urbanismo como a ciência e arte da construção, reforma, melhoramento e embelezamento de cidades*.³⁹

O mesmo dicionário, em versão atual, define urbanismo como a ciência que estuda os métodos que permitem adaptar o habitat urbano às necessidades humanas e os processos pelos quais se deve orientar o desenvolvimento do tecido urbano.⁴⁰

Flavio Villaça - tanto quanto Françoise Choay – alerta para a possibilidade de confusão quando é utilizado o termo o qual pode ter três sentidos:

O primeiro corresponde ao conjunto de técnicas e ou discursos referentes à ação do Estado sobre a cidade; corresponde, em inglês, ao *city planning*, ao francês *urbanisme* e ao português urbanismo, no sentido antigo. Esse sentido existe no Brasil desde seu aparecimento na França, no início do século passado. O segundo corresponde a um estilo de vida {...} sendo designado, em inglês, por *urbanism*; finalmente o terceiro refere-se ao conjunto de ciências – e supostas ciências – que estudam o urbano; este último sentido só passou a ser utilizado no Brasil em décadas recentes.⁴¹

A Constituição Imperial do Brasil de 1824 faz referência ao tema, quando atribui aos vereadores competência para tratar dos

³⁹ *Pequeno Dicionário da língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: 11 º edição, 1971.

⁴⁰ *Pequeno Dicionário da Língua Portuguesa* – www.meusdicionarios.com.br/ consultado em dezembro de 2002.

⁴¹ VILLAÇA, Flavio. *Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil*. In DEÁK, Csaba, (org.) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: 1999. EDUSP. p. 180

bens e obras do Município, os quais, dentre outras deliberações, *proverão por suas posturas sobre os objetos de natureza urbanística [...]*⁴²

A referência histórica em relação ao termo urbanismo, apesar de evidenciar um certo desencontro de autorias, fica datada como uma disciplina normática, conforme referência em Choay.⁴³

Voltando à legislação, vou- me amparar em Foucault, por intermédio de Freire⁴⁴, para situar ou referenciar conceitos, a partir da definição do comportamento social em legais e normativos. Ali onde, na observação de Freire, Foucault, através da análise histórica dos pequenos poderes atuantes na sociedade ocidental, distinguiu os agentes responsáveis pela criação dos padrões de comportamento em legais e normativos. Essa distinção difere das noções dadas aos termos “legal” e “normativo” pela sociologia, *pela ênfase posta na mecânica interna do poder que informa, aciona e caracteriza, respectivamente, as ordens da lei e da norma.* Caracterizando esta afirmação, Freire observa que a ordem da lei e da norma impõe-se por meio de um poder essencialmente positivo, coercitivo, que age excluindo, impondo barreiras, cujo mecanismo

⁴² SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Editora revista dos tribunais, 1981. pp. 58-59

⁴³ CHOAY, Françoise. *A regra e o modelo*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1985. p.3

⁴⁴ COSTA, Jurandir Freire. *Ordem Médica e Norma Familiar*. Rio de Janeiro: Graal, 1999. p. 49

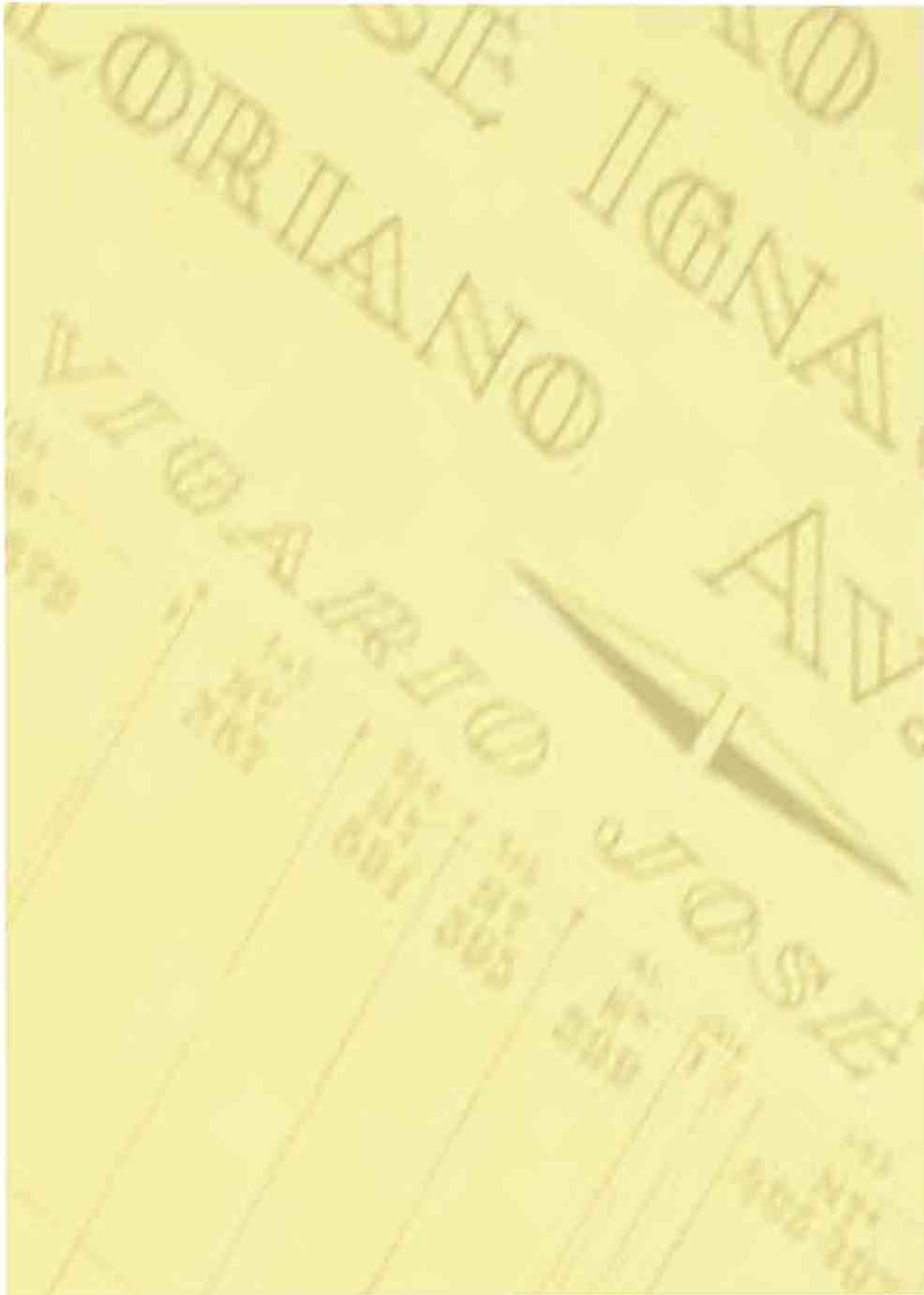
para tal é o da repressão. A lei é teoricamente fundada, na concepção jurídico-discursiva do poder e histórico-política pelo estado medieval clássico. A norma, ao contrário, tem seu fundamento histórico-político nos estados modernos do século XVIII e XIX e sua compreensão teórica explicitada pela noção de dispositivo, na observação de Freire. Ainda segundo este autor, os dispositivos são formados pelos conjuntos de práticas discursivas que agem, à margem da lei, contra ou a favor delas, mas de qualquer modo empregando uma tecnologia de sujeição própria em que

[...] as práticas discursivas que as integram compõe-se dos elementos teóricos, que reforçam, no visível do conhecimento e da racionalidade, as técnicas de dominação. Estes elementos são criados a partir dos saberes disponíveis – enunciados científicos, concepções filosóficas, figuras literárias princípios religiosos, etc. – e articulados segundo as táticas e os objetivos do poder. As práticas não discursivas são formadas pelo conjunto de instrumentos que materializam o dispositivo: técnicas físicas de controle corporal; regulamentos administrativos de controle do tempo dos indivíduos ou instituições; *técnicas de organização arquitetônicas dos espaços* (grifo meu); técnicas de necessidades físicas e emocionais, etc.⁴⁵

⁴⁵ COSTA (1999). pp. 50-51

Poderia dizer, como forma de conclusão deste capítulo, que ao buscar ou tentar decifrar partes da cidade passadas e vividas, descobrimo-nos no papel de urbanistas ao revés, ou seja, tentando problematizar o próprio ofício. Surpreendemo-nos à procura por raridades, por fatos humanos. A legislação urbanística, tema deste trabalho, é uma das situações cujos discursos possibilitam desvelar as práticas praticadas ou não. É aí onde surge, a partir de um determinado momento, a personificação do Estado como elemento de previsibilidade das relações sociais. É aí que se insere a legislação urbanística como um conjunto de normas de organização espacial e previsibilidade.

Urbanismo e legislação, onde entra um e se enquadra o outro? Vimos que, se os elementos teóricos que compõem as práticas discursivas são criados a partir de saberes disponíveis, então o urbanismo aí se inclui; sendo as práticas não discursivas formadas pelo conjunto de instrumentos que materializam o dispositivo, onde se encontram as *técnicas de organização dos espaços*, incluímos aí a legislação. Ambos, a meu ver, andam juntos a partir da idéia de “purificação das cidades”, das “cidades vigiadas” - desde o século XIX.



3. CARTOGRAFANDO O PERCURSO

3.1 Cidade, Urbanismo, Legislação

Faz-se necessário, a esta altura, cartografar a trajetória – cidade/urbanismo/legislação – em busca de pontos de apoio para seguir adiante, pois [...] *cartografar é antes de tudo, mapear um território e explorar a natureza, percorrendo espaços e nele identificando lugares – territórios dotados de sentidos – ou descobrindo paisagens – recortes do espaço organizados pela estética do olhar.*⁴⁶ É nessa metáfora que me vou embrenhar, aguçando o olhar.

Desde que o homem passou a viver sob o abrigo da cidade, foi preciso estabelecer uma determinada ordem de convivência. Movidos pelos atrativos por ela oferecidos, os indivíduos vinham para comercializar, olhar o movimento ou simplesmente para saber das intrigas palacianas

A cidade, afirma Roncayolo, está presente na maior parte da civilização.⁴⁷ Mumford encontra seus vestígios em um lugar

⁴⁶ PESAVENTO, Sandra Jatahy. *Um roteiro para Clio*. In *Cartografia e devires a construção do presente*. FONSECA, Tânia Mara Galli. Org. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2003. p. 103

⁴⁷ RONCAYOLO, Marcel. *La ciudad*. Buenos Aires: Ediciones Piados, 1988. p. 9

remoto do tempo, em uma reunião ao redor de uma sepultura, de um símbolo pintado, de uma grande pedra ou de um bosque sagrado.

Ali ele situa os primórdios de uma sucessão de instituições cívicas que vão do templo ao observatório astronômico, do teatro à universidade⁴⁸. Eis, pois o germe da cidade: o ponto de encontro. É um ímã mesmo antes de se tornar local de moradia e trabalho. Tinha o templo e o cemitério como ponto de convergência das celebrações. A cidade dos deuses e dos mortos, antecedendo a cidade dos vivos, anunciando o sedentarismo.

É no interior dessa primeira comunidade urbana que se organizam as relações. Para Mumford, a guerra e a lei, o poder e o amor achavam-se igualmente solidificados nas pedras das mais antigas comunidades urbanas, quando estas finalmente tomaram forma, sendo que, desde o principio a lei e a ordem suplementaram a força bruta.⁴⁹

No dizer de Mumford,

[...] a cidade que tomou forma ao redor da cidade real constituía uma réplica do universo fabricado pelo homem. Isso abria uma perspectiva atraente: ser morador da cidade era ter um lugar na

⁴⁸ MUMFORD, Lewis. *A cidade na história*. Belo Horizonte: Editora Itatiaia, 1965. p. 19

⁴⁹ MUMFORD (1965) pp. 38 - 71

verdadeira morada do homem, no próprio cosmo, e esta própria escolha constituiu, em si mesma, um testemunho do geral aumento dos poderes e potencialidades da vida. A identificação espiritual e a participação vicária tornava fácil obedecer aos imperativos divinos que governavam a comunidade, por mais insondáveis, difíceis de compreender ou de intimamente aceitar que pudessem ser.⁵⁰

Mais adiante, Sabaté nos revela que entre gregos e romanos existiam pautas de legislação muito completas e específicas para a construção das cidades. Pautas que, ao longo do tempo, vão-se transformando, em razão da organização social, dos avanços técnicos e momentâneos da cidade. [...] *porem a todo momento existiram certos acordos; acordos traduzidos em estilo comum, em parâmetros que haviam de ser respeitados. Desde os horóscopos que os chineses utilizavam para decidir a localização de suas casas [...] existiram sempre diferentes medidas, com um peso notável na definição da forma urbana.*⁵¹

É de Roma, contudo, a influência do mundo mediterrâneo, através da tradição da administração urbana. A legislação ibérica dos séculos XV e XVI originou-se na velha jurisprudência romana e nos direitos consuetudinário, visigótico e canônico.

⁵⁰ MUMFORD, idem p. 71

⁵¹ SABATÉ (1999). p. 14

Na palavra do professor Francisco de Paula Andrade os *conceitos romanos de Municipium, Urbs e Civitas, assim como sua legislação administrativa, perduraram por todas as épocas de formação das nações ibéricas, marcando indelevelmente seus municípios e seu processo de urbanização, repercutindo ainda, e profundamente, nas Américas portuguesa e espanhola.* Para o cuidado das cidades, os romanos classificavam uma gama de funcionários de acordo a função de cada um. Assim o “procurator viarium urbis” era o encarregado do cuidado das ruas; o “procurator aquarum” o do serviço de águas, dentre outros.⁵²

São dos anos 44-45 AC as leis complementares de planos reguladores. Determinavam o uso do solo e regulamentavam a circulação urbana. Da mesma época, A *Lex Quinctia*, considerada fundamental para a história dos serviços públicos, reforçava a ação do estado contra os interesses particulares. As codificações romanas moldaram a administração da coisa pública municipal em Portugal e nas Américas, através de diferentes leis e códigos, dentre eles o Código de Teodósio de 438 DC; o Código de Justiniano de 529-534 DC; e do “Corpus Júris Civilis”, que trata também de matéria urbana. E ainda a Lei de Zenon, que teve vigência em Portugal e no Brasil até 1750, sob Pombal, cujas normas fixavam as alturas, as distâncias e o

⁵² ANDRADE (1966) p. 15

alinhamento das edificações, determinando ainda a largura de vias e as servidões de ar, luz e de vista.⁵³

Posteriormente, com a desintegração do mundo romano e a decadência urbana, a ordem romana é substituída pela administração de chefes militares ou religiosos, comprometendo o poder temporal. O cristianismo, apresentado como nova força viva, propõe uma nova vida de ordem espiritual. Surgem daí duas sociedades, a celestial e a terrestre regidas pelo Direito Canônico, baseado em valores religiosos. As municipalidades, nascidas sob a lei de Roma, tornam-se centro das atividades religiosas. A partir do século X, uma série de movimentos sobre a vida civil e política das populações permitiu uma forte influência da Igreja na organização da vida urbana.⁵⁴

Em Portugal, até 1221, predominam leis esparsas depois reunidas dando origem as Ordenações Afonsinas em 1446. Essa norma é composta por cinco livros, cuja importância ou interesse é destacado por introduzir o sistema de representação indireta do povo no governo municipal, por intermédio de representantes eleitos – os vereadores – que substituíram, por assim dizer, os “homens bons” das antigas assembleias.⁵⁵

⁵³ ANDRADE (1966) p. 16

⁵⁴ ANDRADE (1966) p.19

⁵⁵ ANDRADE, idem, p. 24

A complexidades das relações econômicas e sociais forçaram a atualização dessa primeira ordenação, que reformulada passou a ser denominada de Ordenação Manuelina em 1505 – 1521.

Durante grande parte do século XVI, nossas vilas e os atos públicos ou privados, ligados à vida urbana, se regeram pelas normas traçadas pelas Ordenações Manuelinas e por inúmeras leis, decretos, alvarás, etc., baixados pelos soberanos e outras autoridades, dentro de suas forças, e que vieram a se constituir no corpo das chamadas Leis Extravagantes, onde estão incontáveis elementos capazes de haverem moldado a feição urbana brasileira. Não apresenta a Ordenação Manuelina, muitas nem precisas normas para a ordenação das cidades [...]. Do contexto geral desses regimentos, pode-se inferir a preocupação real com alguns problemas urbanos, sempre, porém, mais de ordem judiciária e fiscal, nunca de ordem orgânica.⁵⁶

Encontramos nessa ordenação, dentre outros dispositivos, aquele que versa sobre as construções, que Sabaté classifica como *regulamentações da boa construção*, quando investiga Paris e Barcelona.⁵⁷

A América portuguesa não apresentava instituições locais, e as ordenações reais não cogitavam explicitamente da organização da vida civil e urbana em seu território. O Conselho dos Negócios

⁵⁶ ANDRADE (1966). p.24

⁵⁷ SABATÉ (1999). p.17

Ultramarinos ou Conselho das Índias de 1606 tratava das questões militares, administrativas, judiciárias ou eclesiásticas do Brasil e da Índia. São portanto, inteiramente reinóis as instituições jurídicas que presidiam a formação brasileira. O município brasileiro foi moldado pelo padrão português tradicional, com as modificações ocorrendo através do tempo em função da complexidade urbana.⁵⁸

É a partir da industrialização que urbanismo e legislação começam a se aproximar. Benévolo situa na Inglaterra e na França, no início da industrialização, as origens do urbanismo moderno e conseqüentemente da legislação. Na Inglaterra, a *Public Health Act* introduz um novo conceito de controle público e junto com General Board of Health estabelecem distritos sanitários.⁵⁹

A legislação surge como paliativo para os problemas decorrentes da vida nas cidades insalubres. São normas estabelecidas a partir do saber sobre a sociedade urbana, a partir da estatística sanitária, pela medicina epidemiológica, pela criminologia ambientalista, pela observação sistemática dos cortiços e seus habitantes.⁶⁰

⁵⁸ ANDRADE (1966). p.33

⁵⁹ BENEVOLO, Leonardo. *As origens do urbanismo moderno*. Lisboa: Editorial Presença, 1981. p. 98

⁶⁰ RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. *Urbanismo: olhando a cidade agindo na sociedade*, In *Olhares sobre a cidade*. PECHMAN, Robert Moses org. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1994. p.106

Sobre o período, é importante anotar observação de Bresciani:

Nas anotações e escritos sobressaem ainda camadas de memórias que reconhecem na cidade o lugar da garantia contra o arbítrio e o capricho dos poderosos. Seria o espaço de legitimidade, *espaço jurídico novo* (grifo meu), fonte de ruptura e emancipação de malhas da servidão e da escravidão; lugar contestação radical, efetiva e irreversível, baseada em uma concepção de mundo expressa na declaração dos direitos e do cidadão, em cartas constitucionais. Constituiria solo seguro para os homens se sentirem inseridos em uma rede de práticas contratuais e relações formais, se opondo a antigas práticas e à noção de comunidade. Ter direito à cidade significaria então a reivindicação do direito ao direito, ou seja, do acesso e participação na sociedade contratual. Ter direito à cidade assume o caráter positivo de reivindicação legítima de indivíduos que vivem num conjunto cada vez mais socializado, e exigem do pacto social os recursos institucionais necessários ao seu desabrochar, ou seja, à sua emancipação.⁶¹

⁶¹ BRESCIANI, Maria Stella de. *Cidade e História*, in *Cidade: História e Desafios*. São Paulo: Editora FGV, 2002. Texto onde a autora localiza a formação dos saberes sobre a cidade em meados do século XVIII. “[...] vivia-se na Europa do século XVIII a preocupação quase obsessiva em relação aos fluxos, em especial das ruas e estradas. Esta preocupação encontra seu ponto de apoio, na França, no saber dos engenheiros da *Ecole des Ponts et Chaussées*, fundada em 1847, atividade profissional dissociada naquele século da arquitetura e de estrita finalidade militar da construção de pontes e fortificações”. Quanto aos saberes “o saber que se forma é tributário de vários outros saberes, que, situados em campos diversos, num dado momento como que enfeixam um saber multifacetado sobre a cidade, designado, não já como ciência urbana, porém como Idéia Sanitária”. p.29

No Brasil a História é outra. Enquanto na Europa, a pressão dá-se sobre cidades existentes, aqui as cidades nascentes não padecem do mesmo mal. Identificamos pela primeira vez a menção sobre o tema na Constituição Imperial do Brasil de 1824, quando esta faz referência e atribui aos vereadores a competência para tratar dos bens e obras do Município, em relação aos *problemas urbanísticos*, indicando que legislavam sobre o assunto.⁶²

Curiosamente a constituição republicana não faz referência ao tema. Fomos encontra-lo novamente na Constituição de 1934, que *inclui na competência da União a faculdade de estabelecer o plano de viação férrea e o de estradas de rodagem, e assegurar a competência dos municípios em tudo que respeite a seu peculiar interesse, no que se inclui a função urbanística local.*⁶³

A constituição de um sistema legal urbano, brasileiro propriamente dito, começa com a separação entre Estado e Igreja, quando ocorre uma mudança na distribuição de terras. Da distribuição gratuita, ainda do sistema sesmario, passamos à aquisição onerosa, fato que define limites da propriedade em favor do interesse público. Desde então, com a regulamentação da Lei de Terras (1854) e com a prática dos loteamentos e dos códigos de posturas, atos e resoluções, os municípios se adaptam à nova

⁶² SILVA (1981). p. 59

⁶³ SILVA, idem p.60

realidade política e administrativa.⁶⁴ Com a exigência da escritura pública em 1855, a propriedade privada passa a fazer parte de um sistema legal de compra e venda. Em 1878 institui-se o imposto predial, e a taxaço de terrenos urbanos localizados nas áreas centrais das cidades é regulamentada em 1897.

Feldman relaciona todas essas medidas ao processo de valorização imobiliária e fundiária e a uma nova estruturação da administração pública, com o acréscimo de novas funções ao quadro administrativo municipal.⁶⁵ É neste quadro que se inicia no Brasil o processo de intervenção/modernização do espaço urbano.

É a partir da então Capital Federal que o quadro começa a mudar,

[...] desde o final do século XIX, o debate sobre as constantes epidemias que assolavam a capital do Império passou a ser marcado pela ideologia higienista, segundo a qual as habitações populares, com suas péssimas soluções construtivas, seriam os principais focos de propagação de temíveis doenças. Desde então, os cortiços, moradia da população trabalhadora de baixa renda, composta, em grande parte, por ex-escravos, passou a ser alvo preferencial das intervenções urbanas promovidas pelos primeiros governantes republicanos, interessados em projetar uma nova imagem da Capital Federal no mundo. A idéia de civilização associava-se, assim, à de saneamento,

⁶⁴ FELDMAN (1999).

⁶⁵ FELDMAN, op. cit.

inaugurando o que, sob a presidência de Rodrigues Alves, constituiria a liquidação definitiva do velho centro, no episódio conhecido como bota-abaixo.⁶⁶

Nesse momento, começam a se difundir as idéias de urbanismo. É Choay quem nos apresenta ao urbanismo, quando analisa a Teoria Geral da Urbanização, publicada em 1867, de autoria do engenheiro espanhol Ildefonso Cerda, onde ele fundamenta e justifica o Plano de Expansão de Barcelona de 1859. Françoise Choay encontra

[...] um neologismo adotado mais tarde universalmente, *urbanismo*, ou antes seu equivalente em espanhol, *urbanizacion*. Depois de justificar a adoção de raiz latina *urbs*, Cerda define a palavra *urbanización* que, para ele, designa ao mesmo tempo um fato concreto, o processo que hoje chamamos urbanização, e a disciplina normática que é o urbanismo; em outras palavras, de um lado um grupo de construções postas em relação e em comunicação tais que os habitantes possam se encontrar, se ajudar, se defender [...] e de outro, um conjunto de conhecimentos, de princípios imutáveis e de regras fixas que permitem organizar cientificamente as construções dos homens.⁶⁷

Para nós brasileiros, o termo *urbanismo* foi importado do francês, *urbanisme*, e sempre esteve mais associado à arquitetura

⁶⁶ www.republicaonline.org.br/index_site.htm (consultado em março de 2002)

⁶⁷ CHOAY (1985). pp. 3-4

e ao embelezamento. Villaça encontra aí razão pela qual o ensino do urbanismo, desde seu surgimento no Brasil, anda junto com o ensino de arquitetura. Por outro lado, constata que, se o aspecto sanitarista tivesse dominado o urbanismo, este ter-se-ia desenvolvido na faculdade de Medicina. Se, pelo contrário, a primazia fosse das obras de infra-estrutura, na Engenharia.⁶⁸

Balizado e devidamente assinalado o percurso até aqui, podemos finalmente, a partir de agora, situar nosso objeto nesta cartografia. Para seguir adiante, necessário se faz reconhecer a existência de um antes, cujos vestígios as práticas urbanas revelam. São estes vestígios meus pontos de apoio, dos quais me utilizo para orientar o caminho de volta. Dos rituais de organização de cidades, do protagonismo das primeiras ordens, transporto-me agora para o *rito de purificação da cidade*, cidade moderna determinada por meio de Atos, Leis e Decretos. Urbanismo e legislação vão andar juntos, de acordo com a complexidade social, em que a demarcação de espaços, a divisão de propriedades, a separação e o reconhecimento entre público e privado, espelham a aspiração da sociedade moderna. A sociedade da troca, da compra e da venda - explicitadas pela lógica do capital.

⁶⁸ VILLAÇA in DEÁK, (1999) p. 205

4.1 Inaugurando a República, purificando a cidade

Ao culminar o século XIX, consagra-se, no Brasil, uma nova ordem urbanística, conseqüência de uma prática que já vinha sendo gestada ao longo daquele período. Gradualmente a composição da riqueza através do trabalho escravo vai sendo substituída pela terra como resultado da promulgação da Lei de Terras, que concede estatuto jurídico ao processo de compra e venda. A terra passa, então, a representar garantia na obtenção de empréstimos junto aos bancos e de valorização como ativo financeiro, como constata Rolnik, para quem [...] *a conseqüência dessa mudança nas regras do jogo do acesso à terra é fundamental para entender o que foi o processo de construção da cidade e da legalidade urbana a partir daí. A separação entre a propriedade e a efetiva ocupação ocasionou uma transformação radical na forma da cidade, na medida em que aparecem a figura do loteamento ou arruamento, o desenho das ruas e lotes prévios ao próprio ato de construir.*⁶⁹

⁶⁹ ROLNIK (1997) p.25

No contexto gaúcho, especialmente em Porto Alegre, a República consagra essa nova ordem quando demonstra, através de medidas administrativas e legais, a intenção de reorganizar a cidade demarcando novos espaços. Essa nova ordem acaba inaugurando também uma nova prática, qual seja, a idéia de investimento em imóveis como garantia econômica. É Rolnik ainda quem observa, como comportamento geral no País, que [...] *as definições da legislação urbanística que interferem diretamente no potencial de valorização dos terrenos urbanos acabam por ter uma importância que vai além das simples limitações de ordem técnica ou estética, interferindo em uma reserva de valor historicamente estratégica.*⁷⁰

Já no plano político, ocorrem mudanças em que [...] *na prática, o que vigorou foi o estabelecimento, no plano nacional, de um Estado burguês baseado num liberalismo excludente, controlado pelas elites, enquanto que, no Rio grande do Sul a Constituição estadual implantou um regime autoritário, altamente hierarquizado e fundamentado numa rígida estrutura partidária.*⁷¹

O panorama no Rio Grande do Sul no final do século XIX era de crescimento industrial-manufatureiro. Esse setor impulsionava o desenvolvimento dos centros urbanos, dentre os

⁷⁰ ROLNIK, idem p.25

⁷¹ PESAVENTO, Sandra Jatahy. *O cotidiano da república*. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1990. p. 10

quais Porto Alegre, cuja importância é caracterizada pela movimentação de pessoas, idéias e produtos.

Porto Alegre havia crescido 76% em números populacionais em dez anos, ou seja, entre 1880-1890 a população de 29.273 passou para 52.421 habitantes. É nesse cenário que emerge, a partir da última década do século, a intenção de remodelação e controle do espaço urbano, como cenário para uma classe social emergente.

A atuação do executivo municipal de Porto Alegre vem direcionada pela matriz orientadora da conduta político-administrativa dos republicanos no Rio Grande do Sul que foi, como é sabido, pautada pelo ideário positivista.⁷²

Para Bakos, o Positivismo é uma ideologia - tipicamente burguesa - que continha em si os ingredientes necessários para seduzir parte dos pecuaristas gaúchos, insatisfeitos com a política econômica nacional, até os novos grupos emergentes.⁷³ Uma elite que vai adotar Porto Alegre, capital do Estado, como espaço de representação.

⁷² PESAVENTO, Sandra Jatahy. *Os industriais da república*. Porto Alegre: IEL, 1991. p. 114

⁷³ BAKOS, Margaret Marchiori Bakos. *Porto Alegre e seus eternos intendentess*. Porto Alegre: Edipucrs, 1996. p. 38

Almeida nota que a cidade se organizava em função dos capitais oriundos da atividade industrial e comercial, cidade que foi cenário das disputas políticas de um sistema republicano recentemente implantado no país.⁷⁴

Pesavento, por sua vez, registra que a organização do espaço favorecia - pela valorização - a burguesia na demarcação do território. Também refere que o crescimento da cidade preocupava a jovem República, fato que levaria a Intendência a fixar, em 1892, os limites urbanos da capital.⁷⁵

Neste mesmo ano, o imposto predial passa do Governo do Estado para o Município, se constituindo na principal verba da receita do orçamento de Porto Alegre. Isso *torna a lotação e a arrecadação do tributo uma das mais importantes tarefas da Intendência Municipal. A sistemática de trabalho exige mais atenção ao considerar a renda do imposto predial como parte da garantia do pagamento de empréstimos feitos pelo Município a banqueiros estrangeiros.*⁷⁶ Ainda neste ano de 1892, com a instalação da Intendência, é criada a seção de engenharia do município.

⁷⁴ ALMEIDA, Maria Soares de. *Gestores da cidade e seus regulamentos urbanísticos*. In *Urbanismo no Brasil 1895-1965*, LEME, Maria Cristina da Silva org, São Paulo: Studio Nobel,1999. p. 103.

⁷⁵ PESAVENTO (1990). p. 35

⁷⁶ BAKOS (1996) p. 145

No ano seguinte, é promulgada a Lei nº 2 de março de 1893⁷⁷, cujos dispositivos buscam controlar as práticas urbanas no interior daqueles limites urbanos já estabelecidos. Primeiro movimento, por parte da elite local, no sentido de conduzir a novo cenário da cidade que se quer.

O aspecto administrativo que se manifesta na definição dos limites urbanos é acentuado pela nova regulamentação, quando esta preconiza que *as edificações e reedificações dentro dos limites urbanos, assim como as alterações que se fizerem nos prédios actuaes, ficam sujeitas á immediata fiscalização da municipalidade. E mais, os proprietários deverão apresentar um plano completo das obras que pretendam executar*⁷⁸. Uma prática atual, ou seja, a representação do projeto e suas respectivas plantas.

A prática da higienização se evidencia pela determinação relativa à ocupação do lote, pela prescrição de metragens e formas de aeração de determinados compartimentos. Assim, *a edificação não se estenderá além de dous terços da superfície total do terreno, incluindo-se no terço restante as áreas e pateos [...]* E ainda, *a área total de portas e janellas de todas fachadas será pelo menos igual á quinta parte da área livre total do edificio*, enquanto que *nenhum*

⁷⁷ Lei n. 2 – *Código de Posturas Municipaes sobre Construções, 1893* in *Compilação de instrumentos legais de Porto Alegre*. Prefeitura Municipal – Secretaria do planejamento Municipal, 1988.

⁷⁸ **Lei nº2** (1893).

*compartimento terá menos de sete metros quadrados de área livre [...] e todos os compartimentos terão o conveniente arejamento*⁷⁹.

Almeida reconhece no código a intenção saneadora do espaço público, melhoria das condições de infra-estrutura e a eliminação dos becos e cortiços.⁸⁰

Joaquim Sabaté chamaria essa legislação, na classificação por ele estabelecida, de *ordenanzas de higiene*. Identifica uma categoria de regulamentos que estabelecem formas de ocupação de lotes, aquilo que chama de ordenações de luz e aeração.⁸¹

Esse primeiro documento analisado, sem dúvida, demonstra uma intenção na definição do espaço público. Entretanto é inegável que guarda muito das *posturas* que regravam a vida na cidade.

A relação entre espaço público e privado está presente quando, determina a altura das fachadas em relação à rua, esta *não poderá ser superior a uma vez e meia a largura da mesma rua*, a largura do passeio público e a ortogonalidade das ruas. São características que já denotam uma preocupação que avança as

⁷⁹ Idem **Lei nº2**

⁸⁰ ALMEIDA (1999). p. 105

⁸¹ SABATÉ (1999). p.23

posturas. Observa-se também, neste instrumento, o reconhecimento, por parte dos legisladores, da necessidade de pensar a cidade como um todo e na *ocasião oportuna* (sic). Quando a municipalidade julgar de utilidade pública as intervenções, e de *conformidade com o plano geral da cidade*, o que virá a acontecer somente em 1914, com a elaboração do Plano de Melhoramentos, cujos preceitos serão em parte implementados, a partir dos anos 20, quando novas práticas serão incorporadas ao urbanismo da cidade. Por ora, última década do século XIX, conjunções políticas e ineficiência administrativa do governo municipal não deixam espaço para grandes empreendimentos.

Independente destas observações conjunturais, a cidade era olhada como um organismo enfermo, fruto da inconformidade de uma determinada classe social.

Esse inconformismo fica evidenciado na legislação que edita regras e estabelece novos critérios na ocupação do espaço. A geometria da cidade, demarcada a palmos, adota definitivamente o sistema métrico, comparando-se internacionalmente com a França, Alemanha e Portugal que já utilizavam o padrão. O metro, *uma porção conhecida da Terra*, nos introduz no circuito internacional.

As novas regras são formuladas pelos engenheiros da administração municipal e membros da elite dominante, que

pressentem, na medida saneadora, a lógica do capital, em que [...] a *valorização do solo urbano abria caminho para a especulação imobiliária. Formaram-se companhias loteadoras que, arrematando nos arrabaldes terrenos por baixo preço, passaram a vendê-los à população, expandindo a urbanização da cidade para zonas até então despovoadas.*⁸² Neste exato momento, constituíam-se aquelas companhias as quais tinham como objetivos a aquisição de terrenos em Porto Alegre, antevendo um mercado futuro para aplicação financeira.⁸³

A legislação acompanha este deslocamento e, ao mesmo tempo, chancela posturas concluídas e se justifica ao constatar que [...] *numa cidade que pretendia assumir contornos modernos e urbanizar-se a presença de cortiços superlotados, pouco higiênicos e promíscuos ou de becos suspeitos e perigosos denotava uma realidade que era preciso acabar. Na verdade, um problema se configurava para a burguesia emergente: o do assentamento da população pobre e a sua transformação em classe trabalhadora. Impunha-se, portanto, uma atividade de disciplinarização da vida e da urbe.*⁸⁴

⁸² PESAVENTO (1990) p.36

⁸³ STROHAECKER, Tânia Marques. *Atuação das companhias de loteamento em Porto Alegre no final do século XIX*. Porto Alegre: Gedab, Faculdade de Arquitetura, Universidade federal do Rio Grande do Sul, 1992. p.7

⁸⁴ PESAVENTO (1990). p. 36

Não poderiam conviver em um mesmo espaço, senhores e subalternos. Esses deveriam *ser varridos da área central*, para longe, mas não tanto, para que pudessem ser controlados.

Mas o gesto não era gratuito, ao estabelecer práticas sociais ou práticas de cidade, *a ocupação do espaço reproduzia, geograficamente, a assimetria social existente entre moradores da urbe: a zona "nobre", habitada pelos mais favorecidos - "as classes conservadoras" -, era bem distinta do bairro fabril, onde em torno das chaminés das fábricas se agrupavam, desordenadas, as casas dos trabalhadores da indústria.*⁸⁵

A norma, inspirada nos preceitos sanitaristas das cidades medicalizadas da época, não servia como modelo acabado para o urbanismo: *a legislação deste período, embora envolva questões espaciais, não contém um claro conteúdo urbanístico, e se constitui como legislação sanitária.*⁸⁶

O governo praticava intervenções pontuais que atendiam a determinados interesses, não configuravam exatamente um modelo do plano urbanístico, já que, em geral, não consideravam a

⁸⁵ PESAVENTO, Sandra Jatahy. *A burguesia gaúcha*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1988. p.152

⁸⁶ FELDMAN (1999).

cidade na sua totalidade, mas apenas se dedicam a intervenções localizadas.⁸⁷

Mas, de qualquer forma, a aglomeração na cidade traz uma outra preocupação e a partir de um determinado momento, a vida nas cidades impôs para os governantes e para a classe empresarial, a chamada "questão social", que se fazia representar não apenas pelas precárias condições de vida dos trabalhadores como pelas reivindicações crescentes dos mesmos, degenerando em conflitos coletivos.⁸⁸

Porto Alegre não passa de *uma cidade aldeia* no dizer de Borges de Medeiros, presidente do Estado, uma vez que não possui os serviços essenciais de água, luz, transporte e rede de esgotos, embora esteja endividada,⁸⁹ o que, considerando a crise que o País atravessa naquele momento –1897/1900, impede a realização de melhoramentos.

De qualquer modo, a verdadeira face do Poder no Estado mostra-se a partir de 1896, com o fortalecimento do partido no poder e a indicação, pelo Presidente do Estado, de um intendente identificado com a doutrina partidária. Inicia uma nova fase na vida da cidade. E, neste mesmo ano, é criada a Diretoria de Obras.

⁸⁷ RIBEIRO, Luiz César de Queiróz . *Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil*. In RIBEIRO, Luiz César de Queiróz et alli (org) *Cidade povo e nação gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. p.58

⁸⁸ PESAVENTO (1988). p.152

⁸⁹ BAKOS (1996). p. 81

Nas primeiras décadas do século XX, mais precisamente em 1913, os problemas se agravam em virtude do aumento significativo da população. O fato faz recrudescer um problema já existente que é o déficit habitacional e a proliferação de cortiços, exacerbando a discussão a respeito do policiamento e de controle higiênico das habitações.

Naquele ano, é aprovado o Regulamento Geral de Construções, com um caráter bem definido daquilo que se pretende em relação ao espaço da Capital. Ao reforçar a questão higiênica e estética das futuras construções, essa legislação atribui à administração pública municipal, *o dever de melhorar a legislação vigente, para atender (sic) com maior solícitude os superiores interesses da hygiene e saúde publicas [...]*⁹⁰

A lei reforça a autoridade do intendente ao lhe conceder poder de aprovação de novas construções. Salienta o *extraordinário aumento do numero das edificações, na zona urbana da Capital* - então com uma população de 130.000 habitantes e preconiza a intenção em atender *os superiores interesses da hygiene e saúde publicas [...]*. Além disso, sendo uma regulamentação de construções, *é de summa vantagem para a administração, que necessita estar melhor aparelhada para exercer severa fiscalização*

⁹⁰ *Ato n° 96*. In HICKEL (1988).

sobre as construções em geral. Isso significava intervir na organização da cidade, agora espalhada ao longo dos caminhos, densificando regiões fora da área central. Pela nova legislação, nenhuma intervenção urbana ou suburbana - já inaugurando o subúrbio - poderia ser realizada sem a devida licença do poder público municipal. Essa lei determina padrões, tanto para a construção de edificações – espaço privado - quanto para a morfologia do espaço público, ao determinar a relação entre a altura das construções e a largura das vias – já constando na lei anterior – entre o alinhamento e a morfologia das fachadas. Decorre também dessa nova regulamentação, o impedimento da construção de casas térreas na rua dos Andradas, principal foco então, dos acontecimentos urbanos.

A grande preocupação, contudo, era mesmo com a área central, o chamado primeiro distrito onde a lei impede a construção de casas de madeira. Tal atitude inaugura a periferia, para onde se transferem também as chamadas *casas de avenida*. O fato irá propiciar uma diminuição no número de edificações de madeira em Porto Alegre, gerando uma outra preocupação: evasão de capitais para outras atividades ou, pior ainda, para outros centros urbanos, com legislação menos rigorosa.⁹¹ Parece que esta será a tônica ao longo do tempo, como veremos adiante, embora não com a mesma preocupação que transparece neste momento.

⁹¹ BAKOS (1996). p.135

Vale lembrar que a data da edição do *Regulamento Geral*, coincide com o *Plano Geral de Viação do Estado* e com o Plano de Melhoramentos a seguir, um ano após.

No ano seguinte (1914) à edição daquele regulamento, a intendência contrata um plano para a cidade - São Paulo já tinha o seu Plano de Melhoramentos da Capital, desde a gestão do prefeito Antônio Prado (1899-1911). O governo municipal encarrega o arquiteto João Moreira Maciel, membro da *Comissão de Melhoramentos e Embelezamento da Capital*, que, tendo por base um mapa da cidade de 1839, elabora um plano viário conhecido como *Plano Geral de Embelezamento e Melhoramentos*. Era um plano de caráter viário, aos moldes da época, de corte positivista e que será, em parte, implementado mais tarde, deixando marcas visíveis ainda hoje na estrutura da cidade. Loureiro da Silva reconhece neste Plano uma importância vital para Porto Alegre, pelo fato de haver perdurado durante 23 anos, *com algumas modificações, como norma orientadora dos trabalhos de reforma urbana*.⁹²

Por enquanto, até que se reconheça no Plano seu devido valor, a higienização urbana vai ficando por conta do policiamento e do controle higiênico das habitações, através de medidas paliativas.

⁹² SILVA, José Loureiro. *Um Plano de Urbanização*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 1943. p. 25

Um projeto de lei⁹³ contribui para tal, ao isentar do imposto predial as edificações construídas a partir de 1914, que apresentem perfeitas condições de solidez, higiene e boa aparência arquitetônica, lembrando em parte a tríade vitruviana, *firmitas* (durabilidade, abrigo, proteção), *utilitas* (função) e *venustas* (beleza).⁹⁴

Durante as duas primeiras décadas do século XX, o governo municipal passa por uma série de atribulações. O aumento da densidade populacional, o descontrole na cobrança de tributos, em especial o imposto predial, principal renda desde 1892. Por outro lado, a falta de um cadastro técnico organizado e o crescimento desmedido, através da abertura de ruas desconectadas da estrutura urbana, são os problemas que ainda se apresentam em 1924 e que dificultam a cobrança de impostos e o controle da especulação com terras.

Independentemente de qualquer plano elaborado até então, o estabelecimento de normas vem sendo o elemento ou o antídoto com o qual se tenta *purificar a cidade*. Esta é a prática: à cidade enferma prescreve-se o medicamento em forma de atos, leis e decretos. Não podemos julgar o período pelos seus feitos

⁹³ *Projeto de lei nº 68*, de 13 de dezembro de 1913. In: Atos, decretos, leis e resoluções. Período de março e 1909 a dezembro de 1916. Porto Alegre: A Federação, 1930. Apud BAKOS (1996). p. 134

⁹⁴ Marcus Vitruvius Pollio, arquiteto romano que viveu no séc. I d. C. Escreveu um tratado de arquitetura em 10 livros, considerado o manual prático do arquiteto romano. Redescoberto no Renascimento teve grande influência nos estudos posteriores.

urbanísticos, mas pelo fato expresso na norma sacramentada como documento precursor. Documento que reconhece na cidade terreno fértil como espaço de representação e sinaliza o futuro daquilo que se pretende de hora em diante. O caminho está aberto para a próxima etapa, há um código, ao qual se podem sobrepor novas idéias e um Plano de Melhoramentos, representando as melhores das intenções para os moldes da época.

4.2 Paris é aqui – a cidade higienizada

Após 24 anos no poder, José Montaurí sede o posto e o encargo de intendente a Otávio Rocha. Este assume com o compromisso de mostrar novos planos, [...] *conquistar simpatias e empresariar todas as iniciativas que visam a estimular ou que atestam o desenvolvimento capitalista de Porto Alegre, com o qual o PRR está comprometido.*⁹⁵ Em outras palavras, com o compromisso de remodelação da cidade e modernização dos serviços. Modernizar os serviços significava reorganizar o cadastro técnico municipal, com a finalidade de agilizar a arrecadação e estimular a indústria da

⁹⁵ BAKOS (1996). p. 146

construção civil. Inicia-se um novo ciclo na vida da cidade, onde os dois próximos prefeitos irão executar parte do Plano de Melhoramentos de 1914.

Otávio Rocha imprime um novo ritmo às mudanças, necessárias ao funcionamento da cidade. O resultado evidencia-se na transformação do espaço da área central, que vai se refletir no tecido urbano, na malha viária e na arquitetura da cidade.

Logo após sua posse, o novo intendente nomeia uma comissão de obras novas que, através da Subcomissão de Viação Urbana (a antiga Diretoria de Obras agora é Diretoria de Obras e Viação), avalia e reedita o Plano de Melhoramentos e Embelezamento de 1914, retomado por Rocha.⁹⁶

A Comissão de Obras Novas lembra a *Comissão Construtora*, criada por Aarão Reis para edificar a cidade de Belo Horizonte,

[...] cuja organização setorial, baseada na idéia de sistema, revela semelhanças com o que acontece na administração urbana da França do Segundo Império. Reis concebe a Comissão Construtora como um sistema organizado em seis seções, cada uma com subdivisões, cujos serviços são distribuídos de forma minuciosa e precisa, como na

⁹⁶ MACHADO, Nara Helena Naumann. *Modernidade, Arquitetura e Urbanismo: O centro de Porto Alegre (1928-1945)* Porto Alegre: tese apresentada ao curso de pós-graduação em História – PUCRS, 1998. p. 74

idéia de classificação de grupos ou das séries coordenadas entre si, cara a Fourier e, sobretudo, muito semelhante às seções e subseções hierarquizadas criadas por Haussmann.⁹⁷

Com o aumento do número de construções em Porto Alegre, agravam-se os problemas que já vinham avolumando-se pela falta de infra-estrutura básica. O crescimento desordenado e as distâncias entre os novos arruamentos e o centro da cidade, entremeada por vazios urbanos, dificultava a implantação da infra-estrutura necessária para viabilização da vida urbana.

Nesse contexto, é editada uma nova legislação urbanística, refletindo, em seus preceitos, a efervescência da época. Fruto do saber técnico emanado da academia, por intermédio dos textos publicados na revista EGATEA, editada pela Escola de Engenharia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

[...] tomando como nosso “corpus de análise” os artigos veiculados por uma revista técnica especializada na divulgação das questões ligadas ao progresso do estado e que versavam, em grande parte, sobre temas urbanísticos, ao longo do período da República Velha. Tomamos por período de análise os artigos compreendidos entre o ano de 1914, data da criação da revista, até o final da República Velha, em 1930. Referimo-nos à revista EGATEA, da Escola de Engenharia, órgão

⁹⁷ SALGUEIRO, Heliana Angotti. *O pensamento Francês na fundação de Belo Horizonte: das representações às práticas*. In *Cidades captais do século XIX*. SALGUEIRO, Heliana Angotti (org). São Paulo: EDUSP, 2001. p. 152.

responsável pela difusão de um saber científico constituído sobre a cidade e tradutor de um dos olhares que se instituem sobre a urbs: o dos engenheiros. Esse olhar qualifica, seleciona, hierarquiza e constrói o seu objeto, que é a cidade moderna. Uma cidade de desejos, que será definida por um discurso científico e viabilizada por práticas e posturas de intervenções naquele espaço social. Não é, contudo, nosso interesse perseguir a realização de tais práticas ou o resultado da forma discursiva aplicada, mas sim resgatar a definição de uma política pública urbana a partir de uma linguagem científica especializada, tal como a que se veicula nos artigos de matéria urbana publicados na EGATEA.⁹⁸

A propósito, em artigo publicado naquela revista, o engenheiro Benno Hofmann, professor da Escola de Engenharia, aborda o tema do momento: o traçado viário. Desenvolve uma série de considerações, demonstrando sua inconformidade em relação a maneira como era realizada a abertura de novas vias na cidade. Lamenta a falta de cuidados em relação aos novos arruamentos, em especial dos loteamentos. Ilustra o tema com modelos de cidades no Brasil e no mundo e lastima a inexistência de disciplina tratando do assunto no ambiente de ensino. Por fim, sugere uma série de gabaritos de vias, propondo uma hierarquia entre elas.⁹⁹

⁹⁸ PESAVENTO, Sandra Jatay. ***Um discurso científico sobre a cidade: A revista EGATEA, da Escola de Engenharia de Porto Alegre (1914-1930)***. Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano

⁹⁹ Revista EGATEA de 1925. *Notas Sobre o Arruamento da Cidade*, pp. 2-7,79-82.

Havia um desconhecimento, por parte dos engenheiros da época, em relação a questões urbanísticas - não avançavam além do sanitarismo e do traçado de loteamentos. Segundo Rovatti, Benno Hofman teria sido então, o primeiro engenheiro a utilizar o termo *urbanismo*, através de seus conhecimentos adquiridos na Alemanha, onde estudara em 1916. Definia o urbanismo como a arte e a ciência de construir cidades.¹⁰⁰

Relendo aquele artigo publicado na revista EGATEA, verificamos a convivência de Hofman com figuras tais como Camilo Sitte, arquiteto austríaco de concepções estetizantes, e Eugène Henard, arquiteto e urbanista francês, a quem se deve a perspectiva da Avenida Alexandre III, em Paris, autor também da primeira Teoria geral da circulação e fundador, em 1914, da Sociedade Francesa de Arquitetos Urbanistas. Isso nos leva a crer na influência de Hofman na letra dos documentos emanados da intendência, como veremos adiante.

O Decreto nº 53, de maio de 1926, vem sobrepor-se ao Regulamento Geral de Construções de 1913. O documento determina altura mínima para as novas e futuras vias abertas ou ampliadas no centro da cidade, rua dos Andradas em particular, local dos acontecimentos urbanos à época. Decreta também a

¹⁰⁰ ROVATTI, João Farias. *La Modernité Estalleurs: Ordre et Progrès Dans L'urbanisme D'Evaldo Pereira Paiva (1911-1981)*. tese defendida na Université de Paris VIII em dezembro de 2001. p. 54

estética urbana ao tomar para si – Intendência Municipal – o encargo de avaliar o aspecto estético das fachadas em toda a cidade; institui ainda um prêmio para a melhor fachada, a critério da intendência,¹⁰¹ em uma clara atitude estetizante. Ou movida mesmo pela necessidade de *limpar* o tecido urbano de edificações incompatíveis com a nova estética. Tanto que, em dezembro de 1925, a Lei nº 51 estabelece imposto de 50% sobre cortiços ou porões nas zonas servidas de esgoto, de 20% sobre construções térreas na área central e ainda de 30% para residência com beiral despejando sobre o passeio – 40% se fosse no centro da cidade. Ao contrário, para prédios com seis ou mais pavimentos, são oferecidas vantagens tributárias.¹⁰²

No ano seguinte, é decretada a regulamentação para abertura de vias na cidade. Agora sim, o Decreto nº 108, de setembro de 1927, estabelece normas para o que chama de *regras e princípios de urbanismo* (grifo meu). O urbanismo, que deverá sanar problemas de circulação e salubridade, decretando que *só será permitida a abertura de novas vias de comunicação* (sic) *com a prévia licença da Intendência e quando o respectivo traçado não contrariar o plano geral de melhoramentos e de expansão da cidade, a ser estabelecido* oportunamente (sic)¹⁰³. Contraditório

¹⁰¹ *Decreto nº 53*. In HICKEL(1988).

¹⁰² MACHADO (1998) p.190

¹⁰³ Decreto nº 10 de setembro de 1927 in HICKEL (1988).

este final, considerando a revalidação do Plano de Melhoramentos de 1914.

O historiador Charles Monteiro *avalia que existe, pela primeira vez, a busca de uma implantação de transformações globais envolvendo o espaço urbano central e suas vias de acesso ao porto a aos arrabaldes da cidade.*¹⁰⁴ De qualquer forma, as determinações daquele decreto são, ao que tudo indica, ao gosto do que apregoava o engenheiro Hofman: regulamenta o sistema sistema de circulação, hierarquizando-o, determinando larguras e a arborização urbana. Observo que este decreto irá valer por um longo período e, embora seu reflexo maior seja o centro da cidade, acredito que tenha tido valor para um espaço urbano mais amplo.

Está decretado o urbanismo em Porto Alegre, de corte Francês, como queriam os higienistas de então. *Estradas de rodagem, ruas de caráter residencial, ruas secundárias, Avenidas*, devidamente hierarquizadas e com o tipo de pavimentação, definidas até ao detalhe dos meios-fios (granito apicoado grosso - até hoje encontrados em algumas vias mais centrais, os quais teimamos em pintar de branco), e a arborização dos passeios, prática agora incorporada ao repertório urbanístico. O critério de pavimentação, apontado por este decreto, será convalidado vinte e sete anos depois, pela Lei 1233 de janeiro de 1954.

¹⁰⁴ APUD Machado, (1998). p. 50

Três meses após aquele decreto, é promulgada a Lei nº 180 que reafirma as taxações aos *indesejáveis* e concede vantagens tributárias para os prédios com mais de seis pavimentos. Em dezembro de 1928, a Lei nº 250 aumenta as taxações para os prédios incompatíveis com a modernidade. Para fazer cumprir toda nova legislação, vão sendo criadas novas atribuições à fiscalização pública.

Otávio Rocha, embora comprometido em seu discurso de posse com o saneamento de bairros operários na periferia da cidade, não cumpre com a promessa. É para o centro da cidade que vai dirigir seu foco.

Impulsionado pelo funcionamento do porto da Capital e pela captação de empréstimo financeiro externo¹⁰⁵, Otávio Rocha inicia a mudança da fisionomia desse setor da cidade, através da prática que mais tarde virá a ser chamada de cirurgia urbana, na tentativa de representação da modernidade, até então evidenciada tão somente no Plano do arquiteto Maciel de 1914. Segundo Silva, durante a gestão de Rocha, *grande parte do aspecto colonial da cidade foi desaparecendo, melhoraram as condições higiênicas e muito se trabalhou no campo da reforma viária.*¹⁰⁶

¹⁰⁵ BAKOS (1998), observa que os investimentos norte-americanos no Estado facilitam, via endividamento estadual, o empréstimo a Porto Alegre. p. 93

¹⁰⁶ SILVA (1943). p. 25

Dentre as medidas administrativas, estabeleceu-se a divisão da cidade em nove seções administrativas, com a finalidade de aumentar a arrecadação e facilitar o cálculo do imposto predial. Houve também a elaboração do cadastro municipal com a finalidade de estabelecer novas bases para a definição daquele tributo, agora taxando os terrenos desocupados em função de sua proximidade com o centro. A hipótese ventilada à época, sobre a possibilidade do Governo Municipal utilizar a tributação para regular a distribuição da riqueza, não encontrou eco na sociedade local. Importava, isso sim, legislar para o embelezamento do centro da cidade.

Bakos capta, nos debates do Conselho Municipal, a preocupação com este centro,

[...] esse parece ser o ponto vital das discussões no Conselho Municipal, concentradas num projeto que obriga os proprietários de imóveis no 1º distrito a reconstruírem ou a pagarem taxas altíssimas por prédios de madeira ou construção mista ali localizados. O Diário de Notícias diz que esse é um truque da fazenda Municipal para associar-se ao capital na exploração dos pobres, pois é fato sabido que os 25% ou 50% que o Poder Público faz incidir sobre o aluguel da moradia não atingirá os proprietários.¹⁰⁷

¹⁰⁷ BAKOS (1998). p. 159

Na defesa do projeto, feita pelos conselheiros, o argumento reforça a idéia de imagem da cidade como cartão postal. Para eles, aqueles prédios *indignos da Capital* devem sair do centro.

O procedimento dos conselheiros tem como modelo a prática francesa, em que uma comissão julga a conveniência ou não de todo novo empreendimento.¹⁰⁸ Era função, também, desses conselheiros avaliar as normas vigentes. No final do século XIX, é instituído um concurso de fachadas que tem aqueles conselheiros como organizadores e juízes que, com os arquitetos, selecionam projetos cujas fachadas sejam *suficientemente plásticas para romper com suas projeções decorativas o conjunto de linhas horizontais que entristecem nossas ruas*.¹⁰⁹

Essa idéia circulou por aqui nos anos 20 e foi transformada em um concurso estabelecido em lei; no entanto, não há informações sobre seus desdobramentos. O certo é que o objetivo do conselho era bem outro, limpar o centro dos *indesejáveis*. Os conselheiros consideravam a cidade ideal aquela onde não houvesse cortiços, não tinham idéia de como poderia ser o modelo físico, mas aplaudiam aquilo que viesse de fora, como novidade. O objeto para tal era a legislação.

¹⁰⁸ BAKOS (1998) p. 161

¹⁰⁹ *Ville de Paris: Lès concours de façades de la ville de Paris 1898-1905*, apud SABATÉ (1999) p.97

Na leitura que faz do período, Pesavento observa que

[...] os dispositivos que compõe a legislação nesse período, refletem as manifestações da elite dominante, em especial a classe dos engenheiros ligados a escola de engenharia com seu saber técnico-científico, vê-se que o saneamento urbano era a principal questão a atacar. Porto Alegre era uma cidade suja, e este problema demandava soluções urgentes, distintas do plano de melhoramentos, acima mencionado, e que se apresentava como a definição de uma estratégica elaboração de intervenção na urbe. O saneamento era uma questão posta pela cotidianidade e, como tal, afetava dramaticamente a vida urbana. Sem dúvida que era uma questão técnica prioritária e que demandava estudos e propostas de viabilização segundo processos modernos e implementados a partir de um saber científico especializado, que cabia aos engenheiros. Mas o saneamento era também uma questão médica, que competia aos sanitaristas. Cidade suja era propiciadora de propagação de doenças, com vapores mefíticos exalados de ruas fétidas, estreitas e sem rede de esgotos. Mais do que isso, ao discurso técnico e higienista acrescentava-se outro, de cunho moral: sujeira, promiscuidade e doença eram focos de vício e relaxamento de costumes.¹¹⁰

Bakos observa que, no cumprimento da lei, ainda se articulam novas estratégias para o afastamento das moradias

¹¹⁰ PESAVENTO, Sandra Jatahy. *Um discurso científico sobre a cidade: A Revista Egatea, da Escola de Engenharia de Porto Alegre (1914-1930)*. Porto Alegre: texto de aula – Propur 2001.

proletárias do centro, em direção à periferia urbana. A autora observa a preocupação, pela primeira vez, da sociedade política com a habitação popular, embora irrelevante pelo número reduzido de moradias e pelas condições de salubridade onde foram localizadas. Em uma zona de várzea com sérios problemas de drenagem que foi – e ainda o é em parte atualmente - a então Estrada, hoje rua, Dona Teodora.¹¹¹

Nos discursos, a cidade deve constituir [...] *um espaço urbano que contemple o atendimento das diferenças, de maneira que os preceitos mínimos de uma cidade habitável por todos estejam abrangidos.*[...] *Existe, entretanto, uma contradição indissolúvel entre esse ideal e a realidade, uma vez que os desfavorecidos não fazem parte do todo. O único caminho que lhes resta é adaptar-se ao papel que lhes foi reservado: a segregação na periferia ou fora da própria zona urbanizada.*¹¹²

Otávio Rocha e Alberto Bins, na seqüência administrativa de Porto Alegre, foram os prefeitos que, desapropriando, demolindo, alargando ruas e desmantelando becos, mudaram a fisionomia do centro da cidade. A parceria estabelecida entre ambos facilitou a troca de mandatos, que tinha por trás um empréstimo providencialmente contratado favorecendo a continuidade das obras. O endividamento é justificado pelo mérito atribuído à obra de

¹¹¹ BAKOS (1998). p. 149

¹¹² MACHADO, op. cit. p. 57

remodelação da cidade, já em parte concretizada e que merece continuidade. [...] *o mérito da obra já se confirmara e merecia continuidade, mesmo que o endividamento se prolongasse para além de sua gestão, pois, como dizia, projeto de tal porte não deveria ser compromisso de um só administrador, mas de quem estiver representando o Partido e seus interesses no Poder Público.*¹¹³ Tanto que durante os anos de 1930 – década conturbada política e economicamente, fruto da crise mundial de 30 e da conjunção política brasileira, que culmina com a criação do Estado Novo – as diretrizes do governo municipal não sofrem descontinuidade.



Figura 02 - Abertura da avenida Otávio Rocha – foto Arquivo Histórico Municipal

Devido à morte de Otávio Rocha, assume seu vice Alberto Bins em 1928, permanecendo até 1937, quando é implantado o Estado Novo. Alberto Bins era um conhecido industrial gaúcho do ramo da metalurgia, legítimo representante, portanto, da burguesia industrial e comercial. Ao assumir, prioriza o investimento

¹¹³ BAKOS, idem op. cit. p. 103

no espaço público com a intenção de dar continuidade à modernização iniciada por Rocha, tão ao gosto da elite emergente.

Sua gestão ocorre paralelamente ao governo de Getúlio Vargas (1928) como governador do estado e, a seguir como presidente do Brasil (1930). Cabe ressaltar aqui informação recolhida por Machado e reconhecida como um elogio a Alberto Bins: um homem de caráter norte-americano. A autora observa que o fato evidencia *o início da penetração de um ideário que valoriza principalmente certas características identificadas com o progresso, em detrimento de outras tidas como apanágio do atraso.*¹¹⁴

A partir de 1929, a cultura norte-americana passa a influenciar na América Latina em detrimento da influência européia. Os Estados Unidos assumem o centro de gravitação das economias periféricas do mundo capitalista. É nesse cenário emergente que o Brasil passa a orientar seu crescimento.¹¹⁵ Lembro que Otávio Rocha legou a Alberto Bins, empréstimo americano, mais precisamente de Nova Iorque, que chega ao município (1927) via governo do estado. Foi apenas mais um, o quarto empréstimo da década de 20, portanto a aproximação é mais antiga.

Essa dependência econômica é, por tabela, também cultural, em que pese e ainda perdure os laços com o País de Asterix. A influência cultural norte-americana é percebida através de

¹¹⁴ MACHADO (1998). pp. 62-63

¹¹⁵ MACHADO, idem p. 63

três elementos que evidenciam aquela penetração: o cinema, o cafezinho rápido e o automóvel. Este último seria a principal mercadoria importada dos Estados Unidos de 1913 a 1928.¹¹⁶ Isso talvez justifique o investimento na circulação, tônica de todas as administrações que se sucedem. Por sinal, uma prática comum em todas as capitais, desde as primeiras intervenções no Rio de Janeiro e depois em São Paulo, para ficar nas principais cidades. Cabe salientar ainda que a primeira montadora de automóveis, a GM, instalou-se no Brasil em 1925.

A meu ver, isso justifica também, além da abertura de vias no centro da cidade - já evidentes -, a permanência do decreto nº108 de 1927, que preceitua regulamentos para a abertura de vias na cidade.

Embora, durante o governo de Bins, não tenha sido editada nenhuma regulamentação urbanística, estamos tratando dele de uma forma mais alongada pelo fato de ter sido um continuador do governo anterior. Bins significava, portanto, a garantia da modernização iniciada por Otávio Rocha, a quem era creditado o mérito de ter iniciado o verdadeiro progresso da capital, conforme entendimento da época. Por outro lado, na gestão de Alberto Bins é retomada a idéia de definir um plano de conjunto para a cidade, a exemplo do que era praticado no Rio de Janeiro.

¹¹⁶ MACHADO, idem p. 63

Nada mais lógico, então, do que contratar o mesmo urbanista que por lá atuava. Assim dá-se a vinda do arquiteto-urbanista francês Alfred Agache, recebido com honras pelo prefeito. Um acontecimento para Porto Alegre que a imprensa local destaca com fervor, pois não poderíamos ficar para trás em um momento em que várias capitais brasileiras tratavam de sua urbanização, em especial a remodelação do Rio de Janeiro.

Sua presença, contudo, se resume a observações um tanto apressadas e resultam em sugestões e confirmações de idéias e projetos já em voga na cidade. Em sua opinião, Porto Alegre tem um cenário belíssimo,¹¹⁷ mas com muitos defeitos, a mesma opinião expressada para o Rio de Janeiro para justificar suas idéias de modernização de cidades. Sua vinda acaba gerando polêmica na opinião local, cujo registro não cabe aqui, mas o relato de sua presença por si só é esclarecedor da influência estrangeira em nossa urbanização, em especial francesa a qual irá perdurar ainda durante a década de 30, apesar de nossa aproximação com os norteamericanos.

Cabe registrar ainda, a manifestação que faz, em defesa do profissional nacional, a propósito da vinda de Agache, o arquiteto Theóphilo Borges de Barros, conforme anotou Machado. Responsável pela Diretoria de Obras Públicas do Estado, [...]

¹¹⁷ MACHADO (1998). p.79

insurge-se contra a presença de um técnico estrangeiro no Rio de Janeiro [...] Argumenta que – antes do prefeito do Rio de Janeiro (espírito eminentemente parisiense) contratar alguém de fora (alguém que fosse capaz de fazer o que nenhum patricio seu até então conseguira fazer) – vários projetos de remodelação da cidade já haviam sido elaborados, projetos que foram parar nos poirentos arquivos das velhas repartições.¹¹⁸ Seria já uma tônica nacionalista?

Não tendo sucesso em um plano de conjunto, Alberto Bins investe naquilo que já havia sido iniciado, ou já estava previsto. Ataca o problema considerado então da maior importância, o sistema de circulação urbana. Afinal, o sistema viário, além de facilitar a movimentação de veículos, faz a vez de suporte para as atividades que devem surgir das ruínas do passado, as arquiteturas, consagrando assim a tão almejada *presença do novo no tecido urbano*.

Assim, com o objetivo específico de descongestionar a ainda acanhada geometria viária da capital, dá início à abertura da avenida Farrapos e continuidade àquelas iniciadas na gestão de Otávio Rocha, avenida Júlio de Castilhos, São Rafael (Alberto Bins), Borges de Medeiros - previstas no Plano de Melhoramentos - Otávio Rocha e João Pessoa.

¹¹⁸ MACHADO, idem p. 83



FIGURA 03 – Avenida Julio de Castilhos, imagem álbum editado em 1935 pela Editora Globo.

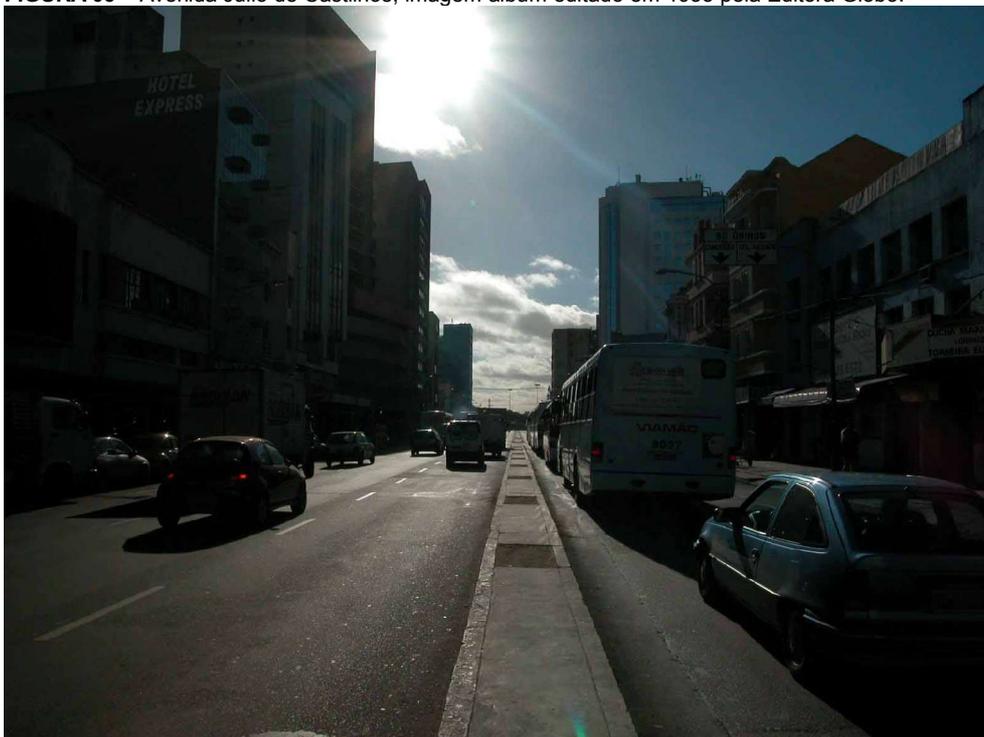


Figura 04 – Avenida Julio de Castilhos em 2003.

As realizações de Alberto Bins demonstram o compromisso com o ideário que acompanha a República a partir da última década do século XIX, de modernização do cenário urbano de Porto Alegre. Até o final da década de 20, o imaginário fica por

conta da legislação e do discurso de um primeiro plano de embelezamento. A partir daquela data em diante, por injunções políticas e econômicas, uma nova cidade começa a sobrepor-se àquela que se quer negar. A hegemonia política garante a continuidade, e o fator econômico assegura a concretização.

Ao findar o governo de Alberto Bins (1937), encerra-se também um momento político que dominou o Estado e o Município durante quarenta anos. Momento este que ficou caracterizado administrativamente como uma *administração político-partidária*, em que um partido político compôs e decretou a sinfonia, escolheu os músicos e regeu a orquestra. Seus representantes perderam o poder, mas perpetuaram-se em obras e homenagens - presentes nas placas indicativas das esquinas.

A partir de então (1938), um novo concerto se anuncia, com novos protagonistas. Loureiro da Silva toma posse na prefeitura da capital em consequência dos acontecimentos que antecedem o golpe de Estado de novembro de 1937; portanto, às vésperas da instituição do Estado Novo (1937-1945). Extinta a Câmara Municipal, o prefeito nomeado governa com todos os poderes. Loureiro soube usar aquelas prerrogativas em benefício de seu governo e retoma o processo de remodelação da cidade. Apesar das críticas que dirige aos governos anteriores, segue suas

trajetórias, pois aqueles ainda não haviam concluído a *arrumação* de Porto Alegre.

Essa continuidade representa, embora ainda paire no ar a idéia de *embelezamento*, um novo entendimento em relação ao espaço urbano. Loureiro da Silva movido agora, *por motivações e proposições decorrentes de uma visão monumental*¹¹⁹, busca no novo a substituição para o passado. Ao desprezo pela arquitetura colonial, segue-se o descaso com alguns exemplares da arquitetura republicana, já considerada desatualizada.

É o poder à procura de afirmação. As feiras ou grandes eventos e espaços monumentais são os meios de legitimação, grandiosidades nem sempre executadas, mas que evidenciam tal intenção. Assim foi com a intenção de festejar o bi-centenário da cidade por meio de uma grande feira. O evento acabou contando apenas com as obras realizadas por Loureiro da Silva até então, tais como, a inauguração das avenidas Farrapos e da João Pessoa, o saneamento dos bairros São João e Navegantes, a urbanização do parque da Redenção e a retificação do curso do Riacho (Arroio Dilúvio).¹²⁰

Em que pese a orientação da conjuntura política e técnica, perduram ainda semelhanças com as práticas anteriores,

¹¹⁹ MACHADO (1998) p. 160

¹²⁰ MACHADO (1998). p.165

ou seja, o enfoque predominante na circulação viária e o *embelezamento* continuam sendo o ideal a ser conquistado. A novidade fica por conta da higienização, entendida agora, como a instalação da infra-estrutura básica.

Observa-se, neste momento, um maior compromisso político com as classes operárias, preocupação esta de caráter nacional, em razão da atração pela esquerda de camadas de trabalhadores. Em Porto Alegre, esse cuidado reflete-se no saneamento de zonas da cidade ocupadas pelo operariado. Portanto, as intervenções extrapolam o perímetro central e acabam favorecendo também, os bairros classe média bem localizados. Inaugura-se um período no qual as obras de infra-estrutura começam a sobrepor-se à importância das obras de embelezamento. Inicia-se uma fase que podemos chamar, ao contrário do período político anterior, de *político-administrativa*.

TYPO A - ALUGUEL 40\$000

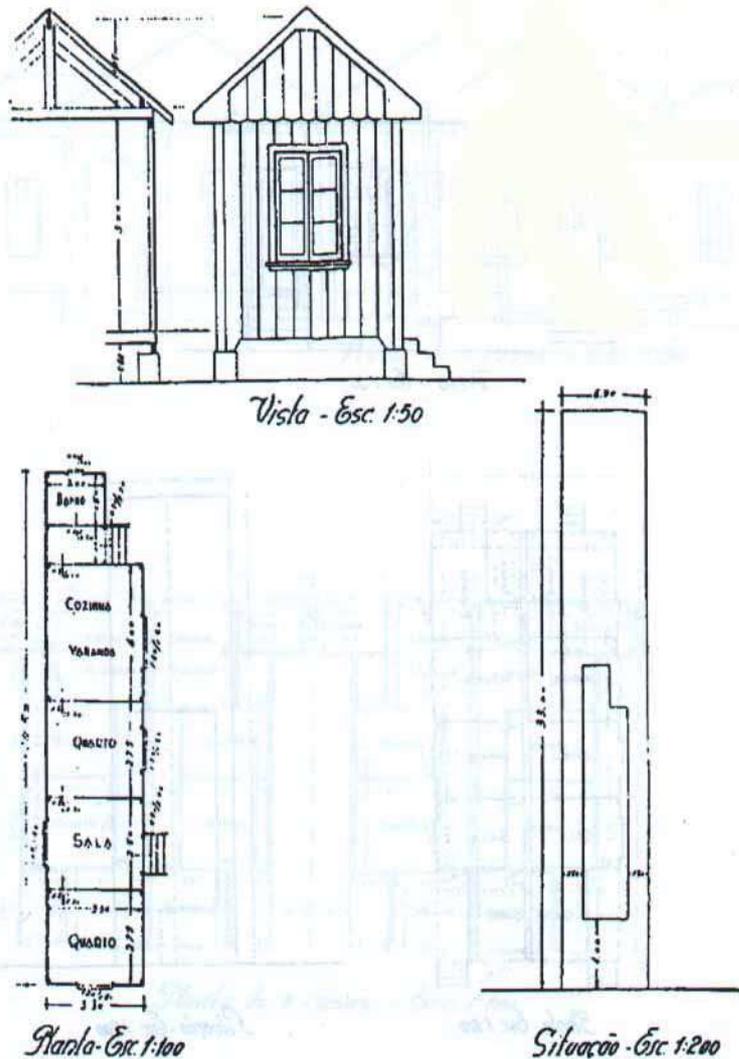


Figura 05 – Proposta de casa popular na periferia da cidade. Lei nº 325 de novembro de 1936. Fonte: Bakos, Margaret Marchiori. *Porto Alegre e seus eternos intendententes*.

Em relação à disciplina urbanismo, os ensinamentos são incorporadas ao vocabulário técnico local. A existência, em 1936, na Secretaria de Obras Públicas do Estado, de uma Diretoria de Saneamento e Urbanismo, voltada à solução dos problemas de planejamento urbano e de saneamento do interior do estado, contribuirá para a disseminação daquele conhecimento e a

formação de um corpo técnico qualificado, refletindo-se nos quadros técnicos da prefeitura.

Demétrio Ribeiro identifica dois pontos concorrentes, no início dos anos 40, para detonar um processo de inovações no campo do planejamento urbano (termo utilizado por Demétrio, o que demarca a transição para o discurso do planejamento urbano). Um deles foi o surto de negócios imobiliários em virtude do novo ritmo atingido pelo crescimento urbano; o outro evidenciou-se em torno à ebulição de novas idéias entre os técnicos locais, engenheiros do serviço público.¹²¹ É a fase do urbanismo científico em substituição aos planos de melhoramentos.

Nessa época

entra em voga nos estudos urbanos aquilo que Marilena Chauí chama de lema positivista por excelência: saber para prever, prever para prover. Em outras palavras, uma determinada forma de conhecimento sistemático da cidade teria como finalidade fazer uma previsão cientificamente documentada sobre as transformações urbanas para fornecer na prática um conjunto de regras e de normas com as quais a ação controlaria a realidade social.¹²²

Mas o interesse do próprio Loureiro por assuntos de urbanismo, leitor que era de alguns clássicos de urbanismo, portanto

¹²¹ RIBEIRO, Demétrio. *O Planejamento Urbano no Rio Grande do Sul*. In *Urbanismo no Rio Grande do Sul*, WEIMER, Gunter. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1992 p.136

¹²² CHAUI, Marilena. apud VILLAÇA (1999). p.218

com algum conhecimento da matéria,¹²³ contribui para difundir as idéias urbanísticas. Tudo isso culmina com a contratação de um urbanista (Arnaldo Gladosch), com trânsito no Rio de Janeiro, para a elaboração de um plano para a cidade. A avaliação da atuação desse urbanista é fruto da investigação de inúmeros trabalhos já realizados, portanto não cabe aqui refazê-la. A intenção é demarcar e contextualizar o percurso para situar a legislação elaborada durante o período de governo de Loureiro da Silva. O curioso é que, até então, a última referência a regulamentação ainda é o decreto nº 108 de 1927. Nesse período a cidade não parou de crescer em busca da *modernidade*, na verdade, já vinha tomando forma desde a virada dos anos 20, ao longo de 30 e início da década de 40, culminando com inúmeras edificações em altura que brotavam da estrutura urbana, demarcando um novo espaço.¹²⁴

Por sua vez Gladosch, na mesma época do *Plano de Avenidas* de Prestes Maia, apresenta seu Plano à sociedade local, representada agora pelo Conselho do Plano Diretor. Conselho este recém criado pelo edil, cujos integrantes são, segundo o prefeito, homens de *responsabilidades sociais, amantes da cidade, dispostos a cooperar no trabalho de seu embelezamento*.¹²⁵ Em suma a elite local.

¹²³ Loureiro da Silva tinha como leitura preferida, a obra de Lewis Mumford, *A Cidade na História*. Fato a mim relatado pelo arquiteto Cairo Albuquerque da Silva.

¹²⁴ MACHADO (1998). p.318

¹²⁵ SILVA (1943). p. 28

A este Conselho, de caráter consultivo, eram dadas as seguintes atribuições:

a . examinar, propor alterações e votar os projetos de reforma urbana;

b . retocar ou ampliar os projetos do Plano Diretor;

c . fiscalizar a execução dos projetos aprovados do Plano Diretor.

Mas, o tempo do prefeito não era o mesmo do discurso do Plano. Por isso, por conta do que chama de *reforma urbana*.¹²⁶

retoma o *embelezamento* de seus antecessores e desencadeia uma série de intervenções, agora além do centro da cidade. Esse ímpeto em relação ao urbanismo culmina no final dos anos 30, com a organização de uma nova estrutura na administração municipal sob o empenho de profissionais urbanistas.

A Europa e os Estados Unidos já tinham atingido seu auge de crescimento urbano nas primeiras décadas do século XX. Portanto os modelos de desenvolvimento urbano, as obras e os estudos a respeito de urbanismo já circulavam fora desses dois eixos. No Rio de Janeiro, assim como em Porto Alegre, institucionaliza-se uma burocracia, a qual irá formar uma base técnica, tendo como referência as idéias e as experiências internacionais.

¹²⁶ *Reforma urbana* no sentido de reformismo, o que a época significava intervenções no sistema viário e saneamento básico.

É nesse contexto modernizante que a legislação ressurge, decretando normas, primeiramente determinando alturas e posteriormente as incentivando através de vantagens tributárias. Dois decretos, quase que simultaneamente, determinam a altura das edificações na nova geometria viária entregue à cidade. O poder público antecipa-se à valorização do solo, após a intervenção pública, e traduz no Decreto nº 239, de dezembro de 1940, alturas mínimas - dois pavimentos - para os seis quilômetros, recém inaugurados, da Avenida Farrapos. Em muitos considerandos e em um único artigo reconhece que

a abertura da Avenida Farrapos, ligando o centro da cidade a sua periferia, constitui uma das maiores realizações dentro do Plano Diretor de urbanização, não só pelo volume da obra e pela contribuição que levou ao saneamento de bairros operários, como pela significação que tem na vida econômica do município {...} considerando que a abertura de novas ruas determina, por via de regra, a valorização dos terrenos marginais, o que justificaria, mesmo, uma maior oneração de seus prédios, tanto tributária como estética [...]¹²⁷

Na mesma linha, o Decreto nº 245, de dezembro de 1940, regula a área central, estabelecendo altura mínima de seis pavimentos para as avenidas Salgado Filho e Borges de Medeiros, em sua plenitude tributária e estética. A regulação da produção

¹²⁷ Decretos nº 239 de 17 de março de 1940 e 245 de 27 de dezembro de 1940. in **HICKEL** (1988).

privada do ambiente construído, no entanto, não será suficiente para garantir a estética francesa dos seis pavimentos, a qual sucumbirá à lógica do capital como veremos adiante.

Para o restante da cidade renovada, não há registro de regulamentação indicando preocupação com a ocupação do solo. O que nos leva a crer na validade ainda do Decreto nº 108, de 1927, para os casos controlados por aquele instrumento, em especial a abertura de novas vias, ou seja, o parcelamento do solo.

A partir da década de 30, entra em voga o plano ou planejamento de origem positivista e iluminista. É a supremacia do saber técnico e científico como guia da ação ou a ideologia da tecnocracia, as pesquisas urbanas. Em São Paulo, naquela década, teve início um alentado estudo sobre cortiços, sobre a vida da classe trabalhadora e sobre a cidade.¹²⁸

Em Porto Alegre no mesmo período, a falta de informações a respeito da cidade, suscita algo semelhante. Embora não aos moldes de São Paulo, onde já existiam instituições voltadas para a pesquisa urbana, inicia-se em Porto Alegre uma pesquisa urbana, a partir de um grupo de técnicos liderados pelo engenheiro Edvaldo Paiva. O resultado foi um documento, datado de 1941, que ficou conhecido como *Expediente Urbano*, uma espécie de

¹²⁸ VILLAÇA (1999). p.218

radiografia da cidade, a qual era preciso conhecer. Seu objetivo era, a partir desses dados, elaborar um Plano Diretor para a cidade, intenção esta que só viria a concretizar-se quase trinta anos após.

Loureiro da Silva, um prefeito que legou fama de grande tocador de obras, fez mais pela cidade do que aqueles que o antecederam. Realizou intervenções com base em um plano existente há 36 anos, enquanto encenava a elaboração de um outro, ao mesmo tempo em que seus técnicos realizavam estudos e introduziam no setor público um urbanismo que chamavam científico. Acabou deixando em aberto, em sua primeira gestão, a introdução e a materialização de novos instrumentos de controle urbanístico. Fato que possibilitará, como veremos adiante, a atuação de interesses exclusivistas na configuração de parte da cidade, que irão deixar em segundo plano o acúmulo de estudos e idéias, desenvolvidos durante os anos 30/40. Por isso ficou para mais tarde a elaboração de um plano e os seus instrumentos de controle urbanísticos.

Na prática, o que vem a ocorrer, finda a administração de Loureiro da Silva, é a edição de uma legislação dúbia, onde se repete novamente a preocupação tão somente com o sistema viário. Isto é o que assinala o Decreto nº 313 de fevereiro de 1944, antevendo uma estrutura invisível de futuras *radiais, perimetrais e avenidas-parque* embutidas na cidade real, antecipando recuos viários, determinando alinhamentos. Dez anos após, alguém

percebe que não é nada disso, recolhe aquela imposição e decreta uma outra cidade ou um outro alargamento viário, em uma outra listagem. É o que diz o Decreto nº 778, de outubro de 1954. Salva-se quem pode, e, entre os mortos, parece sepultada a idéia de um plano para toda a cidade. Foi o que restou do urbanismo científico naquele momento.

Entre aqueles dois decretos, como para confirmar a negação daqueles anos de produção do conhecimento, uma Comissão Revisora do Plano Diretor, instituída em 1948, *intui* um outro instrumento, bem ao gosto de determinado setor do empresariado local. A Lei nº 986 de dezembro de 1952, materializa então, a exclusividade dos interesses imobiliários. Com a palavra alguém que investigou aquele período na vida da cidade: [...] *sob o mandato de Meneghetti, Porto Alegre e sua nascente industria imobiliaria estabelecem uma lógica de "laisser-faire" inédita. Em 1952, baseado em uma leitura um tanto sinuosa da legislação urbanística nova-iorquina, os engenheiros de Meneghetti editam uma Lei autorizando a construção de edifícios sem limite de alturas.*¹²⁹

É revogada a cidade anterior, por conta de uma Comissão Revisora de plano nenhum, embora Porto Alegre agora realmente faça jus, no imaginário da cidade do título de metrópole, mesmo sem o propalado plano de conjunto há muito anunciado.

¹²⁹ ROVATTI (2001). p.111

Finalmente é inaugurado o centro da cidade. De Paris não se fala mais.



Figura 06 – Porto Alegre Metrópole em foto do acervo João Alberto/Unilitter



Figura 07 – Porto Alegre/Nova Iorque. Imagem reproduzida de: *Buenos Aires y algunas constantes en las transformaciones urbanas* de Fernando E. Diez (1997).

Relatei na partida, a questão da mercantilização da terra a partir de meados do século XIX com a promulgação da Lei de Terras. A partir de então, ou mais precisamente de nosso ponto de partida, o poder público só tem contribuído para o processo de mercantilização do solo. O papel da legislação acompanha o processo ao revogar a cidade antiga, o poder público pratica parte do plano de 1914, determinando a apropriação da terra valorizada.

A criação do Conselho do plano Diretor, lá em 1939, atesta quem são os sócios capitalistas do poder público na definição da cidade.

Interpretam-se dois discursos para a mesma cidade, um político-partidário, outro político-administrativo, apenas atuando em momentos diferentes. Adaptados, venderam novidade – poderia incluir um terceiro quando, para apressar a inauguração da Metrópole, se privilegia a valorização do solo com benefícios tributários, como forma de incentivar a construção dos *magníficos arranha-céu*. Ao aplauso de todos, inclusive os excluídos.

Aqui, foram acolhidos os discursos que funcionaram como verdades. O regime de verdade que cabe a cada sociedade, centrado na forma do discurso científico e nas instituições que os produziram, conforme já havia anotado no título II deste trabalho .

4.3 - Urbanismo modernista

O urbanismo inaugura um momento em nossa história, em que se pretendeu sobrepor, à geometria do traçado colonial, uma matriz positivista ao gosto da República. Por intermédio de posturas, decretos e Planos de Melhoramentos procurou enquadrar comportamentos. Herdeiro da forma urbana monumental, serviu na matriz inspiradora, para substituir a cidade medieval. No Brasil, e conseqüentemente aqui nesta cidade Capital, por obra e graça à exaltação de um partido político, foi utilizado para substituir a cidade colonial.

Ao declínio da expressão *Plano de Embelezamento*, entra em voga a expressão *urbanismo*, depois substituída por *Plano Diretor*. Feldman observa que a partir do declínio da importância do plano de embelezamento se instaura uma visão legalista do urbanismo brasileiro. É quando surge também, a prática do zoneamento de matriz americana que vem com a introdução, no Brasil, a partir dos anos 30, de novos princípios de administração pública, baseados na teoria americana da Scientific Management

School.¹³⁰ A legislação adquire um novo caráter e passa a ser *parte de um determinado sistema legal e de um determinado modelo de gestão que se apoiam em uma determinada teoria administrativa.*¹³¹

Este novo período, que agora iniciamos, oferece uma nova visão na linha de deslocamento da legislação do urbanismo de Porto Alegre. Esse momento é representado por um corte, uma bifurcação na linha daquele deslocamento, gerando um novo acontecimento.

Ao longo da segunda metade dos anos 40, foi sendo gestada uma nova forma de olhar a cidade, um novo conceito do urbano passa a circular entre os arquitetos e urbanistas. Porto Alegre, a partir de então, passa a ser definitivamente um centro de referência em matéria de urbanismo para todo o estado. *As idéias em circulação nos meios técnicos e acadêmicos estavam em sintonia com a vanguarda dos debates que se desenvolviam no país e internacionalmente. O urbanismo em 1945, passa a ser objeto de cursos especiais na academia [...].*¹³²

Contribuem para este avanço, a formação de um quadro técnico, na então Divisão de Urbanismo da prefeitura, de profissionais vindos da faculdade de arquitetura - criada em 1947 -,

¹³⁰ FELDMAN (1999).

¹³¹ FELDMAN (1999).

¹³² ALMEIDA, Maria Soares de. *Gestores da cidade e seus regulamentos urbanísticos - Porto Alegre de 1893 a 1959*. In LEME, Maria Cristina da Silva. *Urbanismo no Brasil 1895-1965*. São Paulo: Studio Nobel, 1999. p 112.

contemporâneos da construção de Brasília e seguidores dos preceitos modernistas. Em 1955, uma reformulação administrativa na prefeitura, reorganiza o Departamento de Obras em Divisão de Urbanismo, Divisão de Viação e Divisão de Edificações.

Os primeiros sinais dos pressupostos modernistas, transparecem no Decreto-lei nº 1233, de janeiro de 1954, da câmara municipal, que estabelece critérios de parcelamento do solo para toda a cidade. A circulação é hierarquizada em *Avenidas gerais*, *Avenidas locais*, *Ruas locais ajardinadas*, *Ruas de habitação* e *Passagens de pedestres*. Embora ainda não determine uso e ocupação do solo, seu conteúdo denota preocupação com equipamentos de lazer, como a previsão de áreas verdes.

Como toda legislação urbanística até então e sempre, em que pese a boa intenção do legislador, tem em seu caráter homogeneizador um fator de exclusão. É a capacidade capitalista de, com sua lógica, produzir riqueza e miséria ao mesmo tempo.

Assim, aquela legislação, ao estimular mudanças no processo de expansão da cidade, na medida em que suas determinações provocam uma valorização na produção de lotes, estimula também a construção de novas periferias, na grande maioria das vezes em condição de clandestinidade. É possível então notar que [...] o *fenômeno provoca o crescimento de cidades como*

*Canoas e Gravataí e o surgimento de núcleos como Cachoerinha e Alvorada.*¹³³ É de se reconhecer que o fato será agravado após a aprovação do primeiro plano diretor de Porto Alegre em 1959. Tanto que irá gerar os primeiros estudos, que vão dar origem na criação da Região Metropolitana.

Deslocam-se as preocupações,

[...] as propostas modernistas para a legislação podem ser interpretadas como proposta de um novo sistema legal. Suas propostas envolvem aspectos formais para tradução das soluções de edifícios e para a organização do espaço urbano, além de questões técnicas, mas também aspectos econômicos e sociais, que se realizam no processo de elaboração e decisão sobre aplicação de leis, e que pressupõem a redefinição das relações entre Estado e demais atores envolvidos na construção das cidades [...]¹³⁴

Nesse sentido, a cidade de Brasília é emblemática, por um lado, por incorporar os preceitos modernistas e por outro, pela regulamentação, aprovada por decreto como na maioria das cidades Brasileiras na década de 60. Nessa etapa há uma ruptura com a legislação centrada na edificação e marcada pelo ponto de vista higienista dos códigos de posturas, uma outra visão começa a ser

¹³³ SALENGUE, Lais Guimarães de Pinho et alli, in *Estudos Urbanos, Porto Alegre e seu planejamento*. PANIZZI, Wrana M. e ROVATTI, João F. org. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1993. p.158

¹³⁴ FELDMAN (1999).

esboçada, quando transparece uma maior preocupação com o uso e ocupação do solo.

[...] essa ruptura se dá, fundamentalmente, pela introdução de elementos reguladores de abrangência urbanística e de uma visão de urbanismo que se justifica explicitamente em termos econômicos. Parte dessa mudança se dá com a introdução do zoneamento abrangente ao conjunto da cidade, seguindo o modelo adotado no início do século em New York, e não no zoneamento proposto por Le Corbusier. Este só se efetivará em 1960, com a aprovação de "Normas para a construção de Brasília".¹³⁵



Figura 08 – Brasília, utopia se tornando realidade. Imagem pública capturada na [www](#).

Em relação à arquitetura, Papadaki afirma, em data de 1960, conforme lê-se em Holston, que a arquitetura moderna no Brasil era muito mais do que uma tendência estética e mais ainda do que a projeção, em nossa cultura, de um movimento universal.

¹³⁵ FELDMAN (1999)

Para ele, essa arquitetura pôs em nossas mãos os instrumentos para encontrar a melhor solução possível para nossos problemas de moradia e urbanismo. É Holston quem complementa e diz que, em função dessa afirmativa entre arquitetura brasileira moderna e a sociedade brasileira em processo de modernização, os governos, federal, estadual e municipal, usaram de forma afirmativa a arquitetura e o urbanismo modernista como um dos mais importantes símbolos de seu comprometimento, com o objetivo de criar um novo Brasil, o que culmina na construção de Brasília.¹³⁶

Brasília, então, passa a ser o paradigma nacional para a arquitetura e o urbanismo brasileiro. Seu urbanismo vai influenciar na elaboração de inúmeros planos diretores Brasil afora.

Em Porto Alegre, em 1959, é encaminhado aos vereadores, um Plano Diretor, os quais da novidade nada entendendo, aprovam-no sem emendas. A partir dos anos 60, o plano foi expandindo-se para o restante da cidade, cujas extensões foram aprovadas por decreto.

A origem do Plano tem como referência um pré-plano, elaborado por Demétrio Ribeiro e Edvaldo Paiva. Incorpora deste o zoneamento das áreas comercial, industrial e residencial e a distribuição dos demais equipamentos urbanos delimitados pelas

¹³⁶ Apud HOLSTON, James. *A cidade modernista uma crítica de Brasília e sua utopia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993. p. 103

vias de tráfego. Inclui, ainda, projetos como a reurbanização da Ilhota - cujos moradores são transferidos na década de 60, originando a Restinga -, a urbanização da Praia de Belas, o Centro Administrativo do Estado, o Teatro Municipal, o Paço Municipal.

Juntamente com o Plano Diretor é aprovado o Código de Obras do município, herdeiro dos códigos de posturas. Estes, juntamente com o Plano Diretor, incorporam os princípios do movimento moderno.

A legislação então, acompanha os princípios formais das propostas urbanísticas, como aconteceu no caso de Brasília, [...] *formulada por arquitetos, que assumiram, no Brasil esta função há décadas.*¹³⁷ No apanhado que faz, Feldman¹³⁸ observa o fato de a legislação ser aprovada por decreto, no que não deixa de ter razão se observamos a legislação anterior, fato que me faz lembrar que também as grandes intervenções, chamadas de cirurgia urbana, foram realizadas em períodos ditatoriais.

Não é meu objetivo aprofundar o estudo em relação à legislação sob a ótica modernista, uma vez que venho acompanhando o deslocamento da legislação como um todo, em um período mais amplo. Importante neste caso, a meu ver, é situar

¹³⁷ FELDMAN (1999).

¹³⁸ FELDMAN, *idem*

a legislação em seu deslocamento e definir seu papel perante a sociedade.

Apesar de incorporar referências urbanísticas de períodos anteriores, a nova concepção da legislação questiona o sistema regulador do urbanismo higienista. *Os arquitetos vinculados ao movimento moderno apontam, antes de mais nada, a necessidade de distinguir dois níveis de legislação: o nível urbanístico, que deve tratar dos limites do indivíduo frente à comunidade e dos indivíduos entre si, e o nível da construção e da habitabilidade, que deve assegurar certo grau de qualidade aos edifícios.*¹³⁹

São as regras para o corpo (código de obras, na Divisão de Edificações) e as regras para a comunidade (regulamentações urbanísticas na Divisão de Urbanismo, recentemente criadas).

¹³⁹ FELDMAN (1999).

A necessidade de um *plano de conjunto* esteve sempre presente no discurso da lei, desde o início dessa trajetória. Discurso este que, quando traduzido para a prática, privilegiava o sistema viário em determinados setores da cidade, especialmente o centro, objeto de desejo da elite. Este favorecimento à circulação mecânica se, por um lado, imprimiu o cartão postal, por outro, criou uma série de problemas incentivados pela elite local. Em especial quando, entre outros aspectos, entendeu que poderia justapor Paris e Nova Iorque no centro de Porto Alegre.

É, então, quando nos transportamos da cidade que se queria bela para a cidade funcionalista, por obra e graça do movimento modernista na arquitetura e que nos legou Brasília.

O movimento modernista na arquitetura em Porto Alegre não esperou pelos preceitos urbanistas. Foi-se acomodando entre medianeiras, utilizando o solo disponibilizado pelo parcelamento acanhado da antiga cidade.

Uma nova base ordenadora, portanto, se fazia necessária para que a arquitetura moderna em sua plenitude pudesse resplandecer. Assim, a cidade que se quis moderna foi cedendo espaço à cidade racionalista.



Figura 09 – Porto Alegre, loteamento Praia de Belas (1985). Imagem do autor



Figura 10 – Brasília, super quadra 202 norte. Imagem Augusto Areal

Mirando-se no exemplo de Brasília, Porto Alegre refaz seu território. Lá, os preceitos corbusianos em sua plenitude em uma cidade que seria para acomodar todos, aqui, cidade já existente, faz-se o que pode. Ambas engolidas, no entanto, pela lógica do capital: lá as cidades satélites, aqui a periferia, só que agora um pouco mais distante, incorporando os núcleos como Cachoeirinha e Alvorada, reconhecidas como cidades em 1965.

Ve-se, nesta Pl.
alguns dos nossos
edifícios e parte
da Avenida Borges
de Almeida do
Rio de Janeiro
e da
Lulig

5. PONTO DE CHEGADA

Na remontagem da trajetória da legislação do urbanismo de Porto Alegre, alguns pontos já foram salientados, outros nem tantos. Assim, para que a trajetória se complete, devo trazê-los à superfície de meu mapa.

Para trazê-los de volta para o futuro, foi preciso recompor um mosaico de figuras justapostas, uma espécie de cartograma do tempo, diferentes tempos, portanto. Nesse palimpsesto, o tempo de partida também reflete o ponto de chegada. Isso porque o momento preciso nunca é o ponto de partida, sempre há um antes aportando naquele ponto – um tempo contaminado. Recolhi aqueles *antes*, como quem seleciona mantimentos para uma expedição, são gêneros para o espírito, dado o caráter da empreitada. Eles informam, permitem roteiros e aproximações e revelam surpresas. Assim me surpreendi quando, em Paris do século XVII, me deparei com o *voie* a delimitar alinhamentos. Descobri naquele momento, os primórdios da legislação figurativa, a abertura da rua correspondia um correr de fachadas edificadas, regulamentada por lei – um caráter. Percebi, já naquele tempo, uma preocupação que não encontro aqui: praticar cidade não é tão somente abrir ruas-canaís de circulação, mas é também estabelecer relações entre o público e o privado. A partir daquele momento passei a entender melhor a cidade na vida do *flâneur*. A novidade em Haussmann foi a grandiosidade, por trás, havia quase três séculos de práticas urbanas.

Tanto tempo depois da vinda da Missão Francesa ao Brasil e nossos engenheiros ainda não haviam entendido nada, talvez porque tenham assimilado somente os ensinamentos de *ponts et chaussées*. Invertemos a equação, não é para menos que o urbanismo em Porto Alegre tenha sido originado em uma secretaria de obras e o alinhamento, quando instituído em lei, reforçava a idéia da rua-canal sem espaço público complementar. Nosso *voier* era de gabinete.

Isso tudo me leva a seguir Pechman, com o objetivo de tentar entender o processo de tradução das idéias importadas e sua inserção nas práticas locais. Para ele, o maior problema é tentar entender o uso que se faz no Brasil das formulações sobre o urbano que surgem na Europa, a partir de uma conjuntura histórica, determinada pelo incremento da urbanização e todas as mazelas daí decorrentes. Em nosso urbanismo, muito do quadro europeu esteve presente, apenas substituam-se as massas operárias por massas empobrecidas. Estes os que serão enquadrados pela lógica higienista.



Figura 11 – *O espelho é uma utopia*. Montagem a partir da perspectiva que se abre para a Esplanada dos Inválidos em Paris. Os prédios em primeiro plano foram construídos para a exposição de 1900, conforme consta em uma antiga edição da *Encyclopedia pela imagem* publicada em Portugal. Abaixo imagem da avenida João Pessoa, publicada em um catálogo comemorativo de 1935, editado pela Livraria do Globo.

Enquanto na Europa a questão trouxe à tona a necessidade de reformulação da questão social, aqui a questão se mostra ambígua em relação ao discurso urbanístico, visto que os conceitos importados estão impregnados do ideal reformador na origem. No Brasil, a reformulação do discurso se faz necessária para ajustá-lo às necessidades nacionais. O caráter distinto fica por conta das idéias de modernização e construção da nacionalidade.¹⁴⁰

¹⁴⁰ PECHMAN, Robert Moses. *O urbano fora de lugar? Transferências e traduções das idéias urbanísticas nos anos 20*. in *Cidade, povo e nação. Gênese do urbanismo moderno*. In RIBEIRO, Luiz César de Queiroz, org. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. p.350

Eu diria, em outras palavras, que ficamos com o lado perverso da questão. A legislação com a qual me deparei durante todo o percurso representa muito bem seu papel: tanto faz o modelo – norte americano ou europeu.

Desde o início dessa peregrinação pelo território da legalidade, percebi que a lógica da lei não corresponde ao discurso. Quando se delimita o território, institui-se a figura do contribuinte, só fica quem pode pagar pelo tributo. Os demais estão fora da lei ou daquele território. A partir daí, delimitado aquele, definem-se costumes, novas práticas de cidade – eis o primeiro papel da legislação: consagrar o território do proibido, do não pode, em fim da cidade para quem por ela pode pagar. Ao inaugurar a periferia, nos igualamos às demais cidades capitais brasileiras no país Republicano - que se quer moderno.

Nessa bricolagem que sinalizou o percurso de volta, acompanhei o refazer da cidade em sua lógica pré-concebida, de afirmação do poder ou de sua legitimação, tendo como objeto de desejo a própria cidade. Da necessidade de um modelo em que a cidade, então de passado colonial, uma aldeia, no dizer de Borges de Medeiros, pudesse reconhecer-se. Dilema que a jovem República vai resolver através da legislação.

Por acaso, ou nem tanto, a legislação surge no momento quando se criam as companhias loteadoras, já vislumbrando a lógica do capital no desenvolvimento da cidade. Cada uma atuando em uma região da cidade ao longo das radiais, acompanhando o investimento público, consagra uma nova forma de investimento, parcelando terra barata e usufruindo a valorização promovida pela municipalidade.

Em seu deslocamento, a legislação incorpora princípios de higiene e reforça a autoridade do Intendente, em relação ao controle de novas edificações e a relação destas com o espaço público - são os mecanismos disciplinares sobre o corpo e os mecanismos regulamentadores atuando sobre a população. Foi visto também que as práticas e os discursos a partir do século XIX, vêm articulados em torno do corpo social e da legislação de poder. Articulam-se com os mecanismos disciplinares de controle sobre o corpo e sobre os corpos. A própria disposição espacial da cidade reflete essa situação, em cuja população incidem mecanismos disciplinares (códigos de posturas - e depois códigos de obras) e mecanismos regulamentadores (legislação urbanística). A legislação determina como as pessoas devem morar (corpo), dita regras para a relação da edificação com o espaço público (população). Eis o segundo papel da legislação em seu deslocamento.

Já o discurso toma a forma de um colorido mapa, que nós arquitetos tão bem sabemos representar, denominado *Plano de Melhoramentos e Embelezamentos*, em que o ideal positivista se faz presente. Aqui recordo Foucault, quando afirma que, a partir do século XVIII, todo tratado que considere a política como arte de governar os homens tem um ou vários capítulos sobre o urbanismo.¹⁴¹

Recorro a Villaça que, embora trabalhe com a questão da ideologia, reconhece na hegemonia da classe dominante o sucesso do discurso até os anos 30. Hegemonia que utilizava lema, tal como aquele utilizado por Pereira Passos para justificar suas reformas: o *rio civiliza-se*.¹⁴² Não é mera coincidência, portanto, a utilização pelo positivista Moreira Maciel do *conservar melhorando*. Alíás, o progresso só pode ser obtido segundo esta ordem positivista.

Quando finalmente a cidade *civiliza-se*, com as obras de remodelação dos anos 20, aproxima-se da modernidade almejada, da novidade que deve brotar da ruína do passado. Um outro lema, agora em nível nacional, preparava o futuro através do discurso de Washigton Luis, *governar é construir estradas* e, por conseguinte, ruas, avenidas...

¹⁴¹ FOUCAULT, Michel. *Espacio, saber y poder*.

"Space, Knowledge and Power", entrevista realizada em 1982 y publicada en Paul Rabinow, *The Foucault Reader*, Nueva York, 1984. www.bazaramericano.com, consultado em junho de 2003.

¹⁴² VILLAÇA (1999) p.197

Em Porto Alegre, o Poder cobra compromissos e realizações, forçando a revalidação, já que outro não há, do Plano de Melhoramentos aos moldes do urbanismo traçado por Maciel, de viés hausmaniano e financiado pelo capital norte-americano. Logo a cidade é safenada, tudo passa a ser novidade, desde a Comissão de Obras Novas até a atitude estetizante do Intendente em sua preocupação com o fachadismo arquitetônico - finalmente foi decretada a tal de modernidade. Para que vingue, os *indesejáveis* continuam a ser *incentivados* a deixar o centro da cidade.

Aos demais bonifica-se, desde que construam prédios com mais de seis pavimentos. A cidade procura reconhecer-se no higienismo francês e agora no *skyline* norte-americano. A cidade fictícia começou a surgir aqui.¹⁴³

De qualquer forma, aquele higienismo é o artifício encontrado por um partido político para apresentar-se à sociedade. Joga toda sua força hegemônica, e durante 40 anos governa o Estado e a Capital, estabelecendo desse modo, uma relação entre governantes e governados. Justificam-se ante estes com o discurso da modernidade, onde as avenidas justificam os prédios, quanto mais altos maiores os festejos.

¹⁴³ Referencia a crônica de Luis Fernando Veríssimo, *Cidade fictícia*, publicada na Zero Hora de 19 de setembro de 1991, onde o autor ironiza o fato de Porto Alegre não reconhecer-se em seus espaços, daí a dupla denominação de seus lugares públicos, concluindo que a cidade não está no mapa.

Ainda dentro do mesmo período de tempo, embora em uma outra conjuntura política, mostrei a continuidade das intervenções na cidade, agora com uma maior abrangência, reconhecendo o caráter metropolitano que Porto Alegre vai adquirindo. Os novos protagonistas se apresentam e apresentam uma outra face possível para o cenário urbano, a idéia de monumentalidade. Afinal o espaço do poder, precisa ser representado e devidamente enquadrado na paisagem urbana. O governo precisa de um plano urbanístico, mesmo que não venha a ser realizado. Contenta-se em dar continuidade à abertura de vias e incluir em seu programa intervenções de saneamento básico, para não correr o risco de ver os trabalhadores seduzidos ao aceno da esquerda política.

Anotei o ressurgimento da legislação nesse novo contexto, depois de um tempo ausente. Ela retorna mais pontual do que nunca, qualificando o uso pela determinação de alturas de ruas e avenidas – canais de fluxos mecânicos, festejados cada vez mais pelos empreendedores imobiliários.

Ao longo desse tempo, a legislação gira em torno de ideais não expressos em um tratado, mas explícitos nos manuais técnicos e configurados na estrutura urbana. A cidade não se completa em suas partes, a legislação vai se sobrepondo em suas determinações, sobrepondo novas estruturas edificatórias. A cidade

se refaz aos pulos, por soluços justapostos ao tempo deixando para trás fragmentos, como fotos esmaecidas. A legislação vai determinar a arquitetura dos edifícios (em suas alturas), tão necessária para que se complete a tal modernidade que todos almejam – a imprensa se supera, vive-se em festa até o final da obra.

Na seguinte e derradeira etapa, mostrei a passagem do moderno para o modernismo, cujo paradigma, aqui no Brasil, é a cidade de Brasília, nem mais Paris nem os arranha-céus novaiorquinos. É quando são incorporados, a partir do primeiro Plano Diretor de 1959, novos instrumentos de controle urbanísticos.

Neste momento, mais precisamente a partir de meados dos anos 50, há um decréscimo na construção em alturas que vinha aumentando desde 1928, saudada como fator de modernidade. O Plano Diretor desestimula as alturas ao deslocar a questão do edifício para o conjunto urbano.

Revelar o contexto foi o que procurei fazer a cada momento com o objetivo de entender o papel da legislação. Procurei mostrar a lei no contexto republicano positivista, onde ela surge bem como sua intenção excludente. A delimitação do território é o primeiro passo para acomodar determinado grupo social, promovido a *contribuinte* – aquele que vai pagar pela cidade. Estes serão os avalistas, ao pagar o tributo predial, credenciam o governo a obter empréstimos para a realização de obras na cidade.

Evidenciei, a partir dos anos 20, que é quando se inicia a verdadeira transformação urbana, a qual direciona a construção de uma nova cidade no território demarcado. Fica para trás a purificação da cidade, objetivo almejado quando se decide, a partir da República, sobrepor uma outra cidade, aquela acanhada capital colonial. Esse desejo não foi concretizado naquele momento, mas a intenção premeditada prepara o caminho para a etapa seguinte, a cidade higienizada.

A lei passa a ser uma referência cultural no cotidiano da cidade, conforme já referi no título I. Ficou dito também que a cidade em sua quase totalidade não segue a determinação legal em sua construção. Isso justifica a existência de dois territórios, o território legal e o da ilegalidade. Os dois determinados pela própria legislação que, ao criar o território da legalidade, cria também o terreno da ilegalidade. Estudos indicam em torno de 40 a 70% os

percentuais de irregularidades no território brasileiro, variáveis de acordo peculiaridades e problemas diferenciados em cada cidade.

A legislação surge sempre com a finalidade de eliminar um uso indesejável, através de diferentes artifícios e discursos. Da mesma forma, quando os tributos são majorados, ao longo de um caminho alcançado pela infra-estrutura básica e de transportes, aquelas populações que não podem pagar pelos melhoramentos deslocam-se para o interior do bairro, nem sempre em condições de legalidade.

Em relação a essas exclusões, retomo a referência que fiz, lá no título II, desta trajetória ao pensamento foucaultiano, através das palavras de Jurandir Freire Costa. Este autor observa que, a ordem da lei e da norma se impõem por meio de um poder essencialmente positivo, que age excluindo.

Observei que a legislação faz sempre referência a um *plano de conjunto – plano geral da cidade*, em 1893, havia preocupação com o alinhamento, já fornecido pelos engenheiros da prefeitura. O mínimo que podia ser feito com o conhecimento da época, remanescente do período colonial/imperial. Incrível é que isso venha a repetir-se nos anos 50, quando, ainda na falta de um plano impõem-se alinhamentos.

Também o regulamento de 1913, ainda uma espécie de código de posturas, trata, em cinquenta e nove artigos, do espaço privado, quando passa a tratar do espaço público, logo faz referência a um *plano geral de regularização da cidade*, o qual deverá ser oportunamente elaborado. Em relação ao espaço público, trata da relação da edificação com a rua, em geral definindo alinhamento. Vias com largura menor do que 13,20 eram consideradas becos onde não se podia reconstruir sem consulta ao alinhamento já prevendo alargamento futuro. Em 1927, surge a intenção, expressa na lei, de um *plano geral de melhoramentos e de expansão da cidade* a ser elaborado oportunamente - embora o Plano de Melhoramentos do Moreira Maciel, de 1914 ainda seja o mapa base. A partir daí, se realizam as obras, e a legislação subsequente vai pontuando em uma espécie de sutura a cidade safenada. Vai determinando alturas bem ao gosto do imaginário da época, tendo como modelo, os arranha-céus novaiorquinos. Daqui para frente, o urbanismo como ciência começa a marcar presença.

Em seu deslocamento, a legislação vai sofrendo acréscimos como que para resolver problemas do momento, em função da complexidade adquirida pela cidade. Vai modificando-se por acréscimos, conforme surgem os problemas. A primeira lei, de 1892, tinha quarenta e dois artigos; a de 1913, oitenta e nove artigos; e a de 1927, trinta e três. Sendo esta a que incorpora claramente propostas de cunho urbanístico ao tratar de

arruamentos, deixando de lado questões predominantemente de posturas, abordadas nas anteriores. O deslocamento entre uma e outra dá a medida de tempo na complexidade da cidade, na geração de problemas. Entre aquela primeira e a segunda, de 1913, foram vinte anos, entre esta e a próxima, promulgada por Otávio Rocha em 1927, são quatorze anos. Serão necessários vinte e sete anos até a próxima já em 1954, quando, há muito, o centro da cidade já não era o único problema a ser tratado.

A legislação verificada não cumpre um papel ou não cria uma tradição de definição de cidade na sua totalidade. Preocupa-se sempre e tão somente da circulação, prática constante que avança além do tempo examinado. Mesmo quando anuncia a necessidade de um plano de conjunto, a referência que fica explícita é o traçado de ruas e não o tecido urbano em seu todo. O *embelezamento*, aqui adaptado, é transformado em lei que privilegia o traçado viário. É uma questão funcional, de circulação, graficamente ilustrada já no Plano de Melhoramentos de Maciel, de 1914.

Em Paris, a linha reta tinha a objetividade da definição de um espaço geométrico. Desde o século XVI, já havia um plano de alinhamento, aprovado pelo Conselho Real, para o conjunto da cidade de Paris, prática que se mantém ao longo do tempo sendo substituída, posteriormente, por uma Lei Napoleônica de alinhamentos. Panerai acrescenta que [...] *hasta la década de 1960*,

Paris ha podido mantener una cierta unidad de escala, gracias sin duda a la continuidad de las disposiciones reglamentarias ejercidas desde el Antiguo Régimen. ¹⁴⁴



Figura 12 – Capa do Plano de Paris de 1676. Fonte: Sabate (1999).

Diferente, portanto, é a renovação de uma cidade de dois mil anos em relação a uma outra que, até recentemente, ainda discutia sua data de fundação. Na Porto Alegre republicana, a preocupação maior era livrar-se do fantasma da cidade colonial e não o de estabelecer uma tradição normativa para a cidade.

Era a cidade dos engenheiros, originada em um setor, impregnado pela tirania da linha reta como a ligação entre dois pontos. Incorporada por decreto, vai consolidar a mentalidade que, até muito pouco tempo, ficou conhecida como *rodoviarista*. Assim, Porto Alegre passa a ser regulada por decretos, o urbanismo afirma-se na cidade a partir deste instrumento, fato que irá marcar, por um período bastante longo, a maioria das intervenções urbanas.

¹⁴⁴ PANERAI, Philippe et alli. *Proyectar la ciudad*, Madrid: Celeste Ediciones, 2002. p.269

Decreta-se a regra e o modelo através de *princípios e regras de urbanismo* (1927). Inaugurada a intervenção pública, decretava-se o controle, o porte mínimo da edificação para que não houvesse “degradação moral” ou do capital, como se queira. - a construção da cidade com a participação de alguns. Ao coletivo, cabia aplaudir.

Enquanto aqui se assumia o modelo da cidade medicalizada do século XIX, o mundo discutia a tendência do *zoning* de Frankfurt, adaptado pelos Estados Unidos e que se contrapunha ao modelo da legislação higienista francesa. Contraposição assumida pelos engenheiros da prefeitura da cidade de São Paulo, identificados com a experiência americana de urbanismo e legislação, que, já em 1918, percebiam na prática do zoneamento um elemento de valorização do solo urbano e um substituto para a legislação sanitária. Entendida aqui, a questão sanitária, como a demarcação de territórios para desfrute seletivo, o que seria facilitado caso fosse adotada a prática do zoneamento, com dupla vantagem.¹⁴⁵

Aqui na capital do extremo Sul, não é o momento de contrapor-se à legislação, não chegamos a tanto, permanecemos estética e politicamente positivistas. Afinal, as marcas de um novo centro ainda cicatrizavam-se de uma cirurgia renovadora, produto do *Plano de Melhoramentos*, exaltação da burguesia local - a nosso modo fragmentos do urbanismo de Haussmann e Pereira Passos,

¹⁴⁵ ROLNIK (1997) pp. 42-43

financiado pelo capital norte-americano, que disputava com a Inglaterra o mercado brasileiro.

Momento importante para o imaginário da elite local aquele, tanto que excluía a população da denominação de ruas, em suas minúcias, delegava-a à intendência, que de agora em diante fazia a homenagem com direito a pompa e circunstância. Como Walter Benjamin, poderia-se dizer que aquele período da história de Porto Alegre pode ser contado pelo nome de suas ruas. Esta é a prática que norteia a cidade em (re-)construção. Com o auxílio da legislação, decreta-se o imaginário, consagra-se a valorização do solo, garantindo o território demarcado. Quanto a isso não diferimos muito da Paris de Haussmann.

Ao espaço então valorizado, impõe-se uma espécie de carimbo, uma demarcação de território, a ante-sala do zoneamento. Decreta-se a mais valia.

Quando mais adiante a hegemonia da classe dominante perde seu encanto, ou o poder, extingue-se com ela a idéia do *plano de embelezamento e melhoramentos*. Este é substituído pelo *urbanismo científico*, sendo posteriormente substituído pelo *planejamento urbano e plano diretor*.

Em Porto Alegre, aquilo que chamamos, em um primeiro momento, de legislação urbanística não passa de códigos de postura tentando disciplinar condutas e práticas urbanas. Quando na década de 1930, novas idéias começam a circular no meio técnico da Divisão de Obras da Prefeitura Municipal, uma outra compreensão da cidade ganha espaço. É quando consolidam-se as práticas de urbanismo, tendo como referências experiências internacionais. Os enfoques parciais agora são superados pela compreensão global da cidade. Nesse sentido, assim como na Porto Alegre do *Expediente Urbano*, em São Paulo, houve um fecundo período de pesquisas urbanas em especial em relação aos cortiços.

A partir do governo Loureiro da Silva (1937-1945) transparecem as idéias que vinham sendo gestadas em termos do urbanismo científico. Embora ainda perdure um certo viés *embelezador* na prática de Loureiro, não se trata mais puramente daquele modelo que nos chegou através da França.

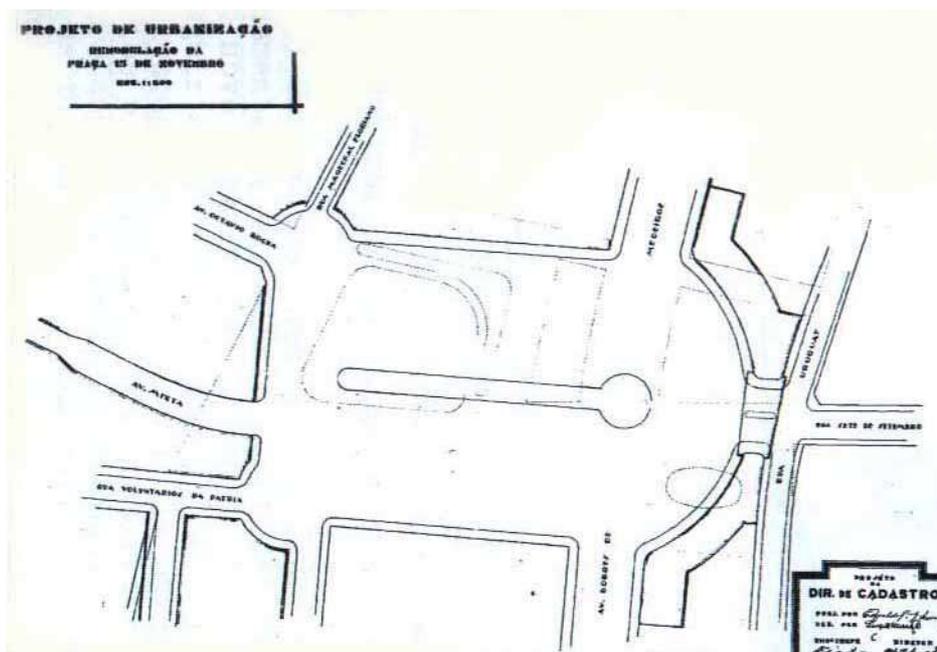


Figura 13 – Remodelação proposta para a Praça 15 na década de 30. A monumentalidade desconsiderando o passado recente da arquitetura positivista. Fonte: Contribuição ao estudo da urbanização de Porto Alegre. Ubatuba de Faria e Edvaldo Paiva - 1938

A legislação segue pontual e específica como até então, o investimento público direcionando e repassando a valorização dos imóveis lindeiros ao novo traçado. Embora, durante este período de governo em que ocorre a mudança de rumos do conceito de urbanismo, seja apregoada a elaboração de um plano diretor, para o qual até um Conselho foi instituído, este irá se concretizar bem mais tarde, mais precisamente em 1959.

No intervalo até lá, ainda nos deparamos com uma disputa entre grupos de técnicos do setor público, travada pelo comando de rumo do urbanismo na cidade. De um lado, aqueles que já vinham incorporando e discutindo os novos rumos do urbanismo e, de outro, um grupo que não acompanhava esta

discussão e portanto era contra. Desse embate, durante o período que antecede o surgimento do Plano Diretor, o segundo grupo leva vantagem, dando outro rumo ao urbanismo em Porto Alegre. Esse fato fica expresso na legislação do período que acompanha o incremento da construção civil, ficando assim identificados os beneficiados pela legislação.

A constância dos interesses imobiliários é anotada por Villaça, que verifica sua presença tanto na *cidade bela* quanto na *cidade eficiente*.¹⁴⁶ Não é por nada que, já no final do século XIX, tínhamos aqui em Porto Alegre a presença desse agente na construção da cidade, o qual, a partir do século XX, terá a companhia de empresários e financistas, investindo na compra de terra urbana, prevendo valorização futura. Estes, valendo-se da não tributação de terrenos sem uso, investiam em extensas áreas urbanas.¹⁴⁷

A modernidade tem dois momentos nessa trajetória. Inicialmente houve a abertura de avenidas, a substituição da velha cidade pela novidade importada de Paris com escala no Rio de Janeiro e São Paulo, tinha-se então o compromisso com um tipo de modernidade. O segundo momento configura-se quando, a partir dos anos 50, se esgota o modelo sanitarista, sendo substituído

¹⁴⁶ VILLAÇA (1999) p.199

¹⁴⁷ Apenas em 1927, começou a cobrança de tributos sobre terrenos baldios de Porto Alegre, ver BAKOS (1996) p.188

pelos *arranha-céus*, festejada pela imprensa do país e local, saudados como o verdadeiro símbolo de progresso. Portanto, quando o edil libera, através da lei, as alturas no centro de Porto Alegre, não faz muito mais do que acompanhar seu tempo.

A lei, ao consagrar uma tendência, deliberadamente ou não, contempla três aspectos desse tipo de edificação. O primeiro pela carga simbólica que trás a questão da altura, um fator recorrente na história humana pela grandiosidade que carrega a verticalização desde o tempo das pirâmides, do zigurate, da torre de Babel, da torre feudal, da catedral e modernamente das torres gêmeas de Nova Iorque. O segundo aspecto, mais objetivo, diz respeito ao *arranha-céu* como mercadoria. Proporcionando uma significativa taxa de lucro em relação à aplicação financeira, gerado pela possibilidade de multiplicação da área do terreno em uma recriação do lote. Portanto, a lei é saudada pelos agentes imobiliários, vêem assim sua rentabilidade aumentar tanto quanto a altura permitida. A terceira situação tem a ver com o domínio do conhecimento e passa a ter importância na medida em que possibilita ou viabiliza a construção de edifícios, a partir de um determinado momento da história. Entra aqui a questão tecnológica, o uso de novos materiais, possibilitando novas experimentações vinculadas ao grau de desenvolvimento das forças produtivas.¹⁴⁸

¹⁴⁸ MACHADO (1998) pp. 182-183.



Figura 14 – Cartão postal – imagem da década

de 50. Arquivo autor

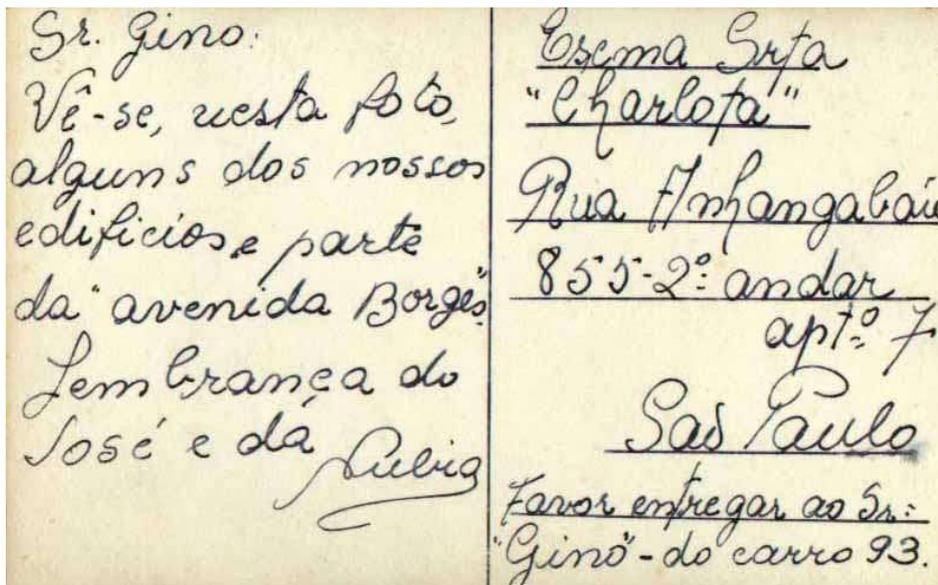


Figura 15 – Porto Alegre já é cartão postal. O Sr. Gino que o diga – imagem da década de 50. Arquivo autor

Machado registra que a novidade não se resume à questão do arranha-céu. Nosso primeiro *skyscraper*, o edifício Malakof com seus quatro pavimentos, já tinha sido a novidade em 1867, data de sua inauguração. Mas é a partir dos anos 20 que

inicia realmente a construção de edifícios em Porto Alegre,¹⁴⁹ com o incentivo proporcionado pela legislação. Esse tipo de empreendimento ainda não tem carga simbólica que terá mais tarde, mas tem a ver com vontade político-estética, com a questão da modernidade almejada, reforçada pela legislação que tributa cortiços e construções térreas e oferece vantagens para prédios altos, inaugurando, por meio da vantagem tributária, os edifícios.

Já, em 1926, a legislação avança ao determinar que toda construção na área central não terá menos do que três pavimentos. No ano seguinte, reafirma as vantagens tributárias para os prédios com mais de seis pavimentos e aumenta o tributo sobre os *indesejáveis*.

Nos anos 30, é a vez da Borges de Medeiros fazer jus ao investimento público, uma via sem seus prédios é uma via sem caráter; portanto, a lei oferece incentivo por cinco anos de redução de impostos para os prédios que viessem a complementar a avenida. Depois de oferecer incentivos para construções com mais de seis pavimentos, na década de 40, determina que os prédios da área central devam ter no mínimo seis pavimentos. Fica entre Paris e Nova Iorque. Posteriormente, decreta vantagens tributárias que aumentam com o número de pavimentos, em determinadas vias centrais. A municipalidade, ainda não satisfeita com os resultados, amplia para o mínimo de treze pavimentos na Borges e oito na Mal.

¹⁴⁹ Para mais detalhes ver MACHADO (1998). p.185

Florianópolis e na rua dos Andradas. Para fechar o ciclo, na década de 50 são liberadas as alturas para o centro da cidade.

Essa é a grande e verdadeira novidade na década de 50 quando, por meio da regra estabelecida pela legislação, permite-se uma maior altura através do escalonamento dos prédios. O Borges de Medeiros não teria mais do que se envergonhar a aldeia transformara-se, Nova Iorque em Porto Alegre.

Os múltiplos papéis da legislação desfilam aos nossos olhos, exclusão, valorização do solo, realização do imaginário. Este com um discurso tão competente que se fazia aplaudir até pelos excluídos.

Mas a cidade de Porto Alegre não se resume a seu centro, existe uma outra cidade em construção, desde o final do século XIX, pelas companhias de loteamento. Já nos anos 50, as duas são bastante evidentes, uma ocasionando problemas pelo excesso de zelo legislativo, *a cidade formal, das elites e camadas médias onde opera o setor imobiliário formal, ou as formas capitalistas de produção da moradia*¹⁵⁰, a outra, ao contrário, crescendo em função desta. Ambas fazem parte do processo brasileiro de urbanização.

¹⁵⁰ CARDOSO, Lucio Cardoso. *Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses.*

www.ippur.ufjf.br/observatório - consultado em junho de 2003. p. 11

Mas o que nos diferencia do resto mundo desenvolvido, onde buscamos a regra e o modelo? A resposta para essa indagação encontrei em Cardoso. Sua primeira constatação é a mais óbvia: o processo de desenvolvimento urbano aos moldes brasileiros diferencia-se daquele praticado no Primeiro Mundo. A partir daí, a resposta fica por conta da historiografia, que tem mostrado que lá ele acontece de *forma articulada a um outro conjunto de iniciativas de intervenção sobre a sociedade, denominadas Reforma Social*.¹⁵¹

Foram iniciativas que tiveram início no final do Século XIX e que alcançam seu momento culminante na reconstrução do Estado, a partir da Segunda Guerra Mundial. O Estado, sob o ponto de vista da economia, assume a intervenção sobre os mercados, com a finalidade de garantir a estabilidade econômica. Garante o pacto social e passa a intervir fortemente na provisão de infra-estruturas e serviços, assegurando as condições básicas de cidadania, como educação, saúde, saneamento, previdência, seguro-desemprego, habitação, entre outros. O cenário que se apresenta como palco, a partir do desenvolvimento então desencadeado, é a cidade fordista que vai influenciar e organizar as possibilidades de expansão. A intervenção pública no desenvolvimento da cidade vai então prover a infra-estrutura e os

¹⁵¹ CARDOSO (2003). p. 9

serviços necessários para o desenvolvimento da cidade. Na outra ponta, irá regular a atividade privada e a produção do ambiente construído, juntamente com a criação de sistemas financeiros específicos, com vistas a ampliação, qualificação e custos de moradias. Desse cenário, emerge a legislação urbanística, como um componente daquele conjunto de medidas.¹⁵²

Na cena brasileira, em virtude da economia

[...] fundada na agricultura de exportação, cabia às cidades um papel fundamental ao processo de organização econômica, a saber, a intermediação comercial e financeira, como mecanismo de centralização e redistribuição dos fluxos de mercadorias e capitais. Além disso, as cidades, como herança do período colonial, tinham também a função de organização dos processos de exploração configurando-se como centros políticos importantes.¹⁵³

Os primeiros problemas urbanos no Brasil são reflexos de nosso processo de urbanização, já carimbados no cenário urbano na virada do século XIX. Neste a legislação surge, não para consagrar um conjunto de medidas, mas para solucionar problemas de cortiços, epidemias, revoltas, entre outros. É o discurso da cidade medicalizada francesa, onde os planos são propostas das elites hegemônicas. Como consequência dessa hegemonia, os planos são

¹⁵² CARDOSO (2003) p. 9

¹⁵³ CARDOSO (2003) p. 9

realizados, mesmo que transcorrido um tempo longo após sua formulação. Embora, volto a reforçar, tenham caráter estritamente viário. Essa característica não é privilégio somente de Porto Alegre, mas das demais capitais que passaram pelo mesmo processo, onde a urbanização se configura em uma economia fundada na agricultura de exportação, em que as cidades tinham um papel fundamental no processo.

Quando, no século XVI, alguém intuiu uma nova Paris, a partir de uma rua sem nome, não poderia imaginar o resultado de sua atitude no tempo, a partir de uma normativa para o espaço. A precisão geométrica preparou a cidade para um Barão que a transformaria em luzes para o Mundo. Já naquele século institucionalizam-se princípios Vitruviano / Albertianos, garantidos pelo *voyer*, funcionário público encarregado de delimitar as vias públicas. Corresponde ao nosso *arruador*, encarregado de fazer cumprir as normas de alinhamento na demarcação entre espaço público e privado no Brasil colônia.

Baudelaire foi precedido por aquela institucionalização, a qual viria preparar o ambiente para seu *flâneur*. A importância da prática fica evidente na figura, escolhida entre a nobreza, para desempenhar o papel de *Grand-voyer de France*, ao qual ficam subordinados todos os demais funcionários encarregados de zelar para a manutenção das vias públicas. Têm eles a função de garantir as medidas de alinhamento, como limite claro entre público e

privado e a definição da largura das ruas na definição da forma urbana, antes mesmo da preocupação com a circulação. Pensava-se, antes de mais nada, em um projeto de cidade, o processo percorreu séculos sempre apoiado na legislação.

A questão do *embelezamento* era encarada sob o ponto de vista do objeto construído como obra de arte, uma obra com caráter de previsibilidade tal a regulamentação imposta (fig. 137a). A lei, ao estabelecer normas para o espaço construído como um todo, antecipava a cidade, onde o espaço privado vai definindo com precisão o espaço público.

Essa prática vai servir de ponto de partida para Haussmann, o barão que com seus urbanistas ilumina Paris em sua monumentalidade. Nosso Moreira Maciel não queria tanto, apenas facilitar a circulação entre as estreitas ruas de Porto Alegre, talvez antecipar em alguns anos a instalação da primeira montadora automobilística no Brasil. Seus pósteros lhe reconheceram o mérito, embora as homenagens tenham ficado para estes que implementaram suas proposições, os quais, para garantir a consagração da obra, reconhecendo nelas a valorização do solo, editaram as leis. Os interesses imobiliários que o digam, a eles cabe o papel de construir a cidade na avenida inaugurada e colher os lucros, de acordo com a lógica predominante. Lógica esta presente na legislação em que a questão social, em especial a moradia popular, era pleno discurso.

Enquanto em Paris o problema da moradia era resolvido em uma espécie de zoneamento social ou uma delimitação de aluguel vertical, aqui o discurso encobria a verdadeira intenção: a delimitação de território para desfrute seletivo, uma antecipação ao zoneamento dos norte-americanos, uma outra face do espelho.

Não poderia finalizar este trabalho sem incluir também a constatação de Adrian Gorelik, arquiteto argentino que desenvolve pesquisa na área da história cultural, através da qual ele torna evidente a questão do modelo importado. Para ele, há um modelo americano, utilizado pela maioria das cidades latino-americanas e um outro de corte europeu servindo de modelo para Montevideo e Buenos Aires. Pois bem, segundo ele, um modelo norte-americano transposto para cidades de desenvolvimento fragmentado, como aquela maioria, reforça a fragmentação. Na outra ponta, o modelo adotado pelas duas capitais, acentua seu caráter europeu. Mas, desoladamente constata a perda daquele encanto europeu, a partir da implantação do neoliberalismo, igualando-as ao restante do Continente.¹⁵⁴ Portanto somos todos iguais nesta noite.

Não pretendi com essa pesquisa. de maneira alguma, esgotar o assunto tratado. Muito pelo contrário, espero ter aberto caminho para que outras investigações, a partir desta senda,

¹⁵⁴ GORELIK. Adrian. Em www.bazaramericano.com - consultado em março de 2003.

retomem questões levantadas e por ela circulem à procura de respostas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Maria Soares de. ***Gestores da cidade e seus regulamentos urbanísticos - Porto Alegre de 1893 a 1959.*** in LEME, Maria Cristina da Silva. ***Urbanismo no Brasil 1895-1965.*** São Paulo: Studio Nobel, 1999.
- ANDRADE, Francisco de Paula Dias de. ***Subsídios para o estudo da influência da legislação na ordenação e na arquitetura das cidades brasileiras.*** Tese de livre docência - Escola Politécnica da Universidade de São Paulo - São Paulo, 1966
- ARANTES, Otília. ***Urbanismo em fim de linha.*** São Paulo: Edusp, 2001
- BAKOS, Margaret Marchiori. ***Porto Alegre e seus eternos intendentes.*** Porto Alegre: EDIPUCRS, 1996.
- BENEVOLO, Leonardo. ***As origens da urbanística moderna.*** Lisboa: Editorial Presença, 1981.
- BRESCIANI, Maria Stella de. ***Cidade e História,*** in ***Cidade: História e Desafios.*** São Paulo: Editora FGV, 2002..
- CARDOSO, Adauto Lúcio. ***Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses.*** Rio de Janeiro: www.lppur.ufrj.br/observatório, consultado em maio de 2003.

- CERTEAU, Michel de. ***A invenção do cotidiano, artes de fazer.*** Petrópolis: Vozes, 1990.
- CHOAY, Françoise. ***O urbanismo.*** São Paulo: Editora Perspectiva, 1997.
- COSTA, Jurandir Freire. ***Ordem médica e norma familiar.*** Rio de Janeiro: Graal, 1999.
- DEÁK, Csaba et alli (orgs). ***O processo de urbanização no Brasil.*** São Paulo: Edusp, 1999.
- DIEZ, Fernando E. ***Buenos Aires y algunas constantes en las transformaciones urbanas.*** Buenos Aires: Editorial Belgrano, 1996.
- DINIZ, Marli. ***Os donos do saber - profissões e monopólios profissionais.*** Rio de Janeiro: Revan, 2001.
- DUDEQUE, Irã. ***Cidade sem Véus, doenças, poder e desenhos urbanos.*** Curitiba: Ed. Universitária Champagnat, 1995.
- FOUCAULT, Michel. ***Em defesa da sociedade.*** São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- _____. ***La verdad y las formas jurídicas.*** Barcelona: Gedisa, 1978.
- _____. Michel. ***História da sexualidade III, o cuidado de si.*** Rio de Janeiro: Graal, 1984.
- GORELIK, Adrián. ***La grilla y el parque, espacio público y cultura urbana en Buenos Aires 1887-1936.*** Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 1998.

- HICKEL, Humberto. **Compilação de instrumentos legais de Porto Alegre - 1893 a 1963**. Porto Alegre:1988. Prefeitura Municipal - Secretaria Municipal do Planejamento - xerox.
- HOLSTON, James. **A cidade modernista uma crítica de Brasília e sua utopia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.
- LIMA, Evelyn Furkim Werneck. **Avenida Presidente Vargas: uma drástica cirurgia**. Rio de Janeiro: Biblioteca Carioca, 1990.
- LEME, Maria Cristina da Silva (org). **Urbanismo no Brasil 1895-1960**. São Paulo: Nobel, 1999.
- MARICATO, Erminia. **Metrópoles na periferia do capitalismo**. Hucitec
- MARX, Murillo. **Cidade no Brasil Terra de Quem?** São Paulo: Nobel, 1991.
- MONTANER, Josep Maria. **La modernidad superada - arquitectura, arte y pensamiento del siglo XX**. Barcelona: Gustavo Gili, 1997.
- MACHADO, Nara Helena Naumann. **Modernidade, Arquitetura e Urbanismo. O centro de Porto Alegre (1928-1945)**. Porto Alegre: Tese apresentada ao curso de pós-graduação em História – PUCRS 1998.
- PANERAI, Philippe et alli. **Proyectar la ciudad**. Madrid: Celeste Ediciones, 2002.
- PECHMAN, Roberto Moses (org). **Olhares sobre a cidade**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ,1994.

PECHMAN, Roberto Moses et alli. **Cidade povo e nação. Gênese do urbanismo moderno.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. **O cotidiano da república.** Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1990.

_____, (org). **Porto Alegre na virada do século 19.** Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS,.....

_____. **Um discurso científico sobre a cidade: A revista EGATEA, da Escola de Engenharia de Porto Alegre(1914-1930).** Porto Alegre: Texto de aula - Propur 2001.

_____. **O imaginário da cidade, visões literárias do urbano.** Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1999

_____. **Os industriais da república.** Porto Alegre: IEL, 1991.

_____. **A burguesia gaúcha.** Porto Alegre: Mercado aberto, 1988.

_____. (org.). **Imaginário Social e Utopia: Um outro olhar sobre a História.** In **500 Anos de América: Imaginário e Utopia.** Porto Alegre, Editora da Universidade/UFRGS, 1992.

_____. **Um novo olhar sobre a cidade: a Nova História Cultural e as Representações do Urbano.** In MAUCH, Claudia e outros. **Porto Alegre na Virada do Século 19:**

Cultura e Sociedade. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1994.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei.** São Paulo: Nobel, 1997.

_____. **O que é cidade.** São Paulo: Brasiliense, 1988.

RONCAYOLO, Marcel. **La ciudad.** Buenos Aires: Piados, 1988.

SABATÉ, Joaquín. **El proyecto de la calle sin nombre.** Barcelona: Fundación Caja de Arquitectos, 1999.

ROVATTI, João Farias. **La Modernité Estailleurs: Ordre et Progrès Dans L'urbanisme D'Evaldo Pereira Paiva (1911-1981).** Paris: tese defendida na Université de Paris VIII em dezembro de 2001.

SALGUEIRO, Heliana Angotti (org) **Cidades capitais do século XIX.** São Paulo: EDUSP, 2001.

SILVA, José Loureiro da. **Um Plano de Urbanização.** Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 1943.

SENNETT, Richard. **O declínio do homem público, as tiranias da intimidade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico Brasileiro.** São Paulo: Revista dos tribunais, 1981.

STROHAECKER, Tânia Marques. **Atuação das companhias de loteamento em Porto Alegre no final do século XIX.** Porto Alegre: Gedab - Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1992.

SOMEKH, Nadia. **A cidade vertical e o urbanismo modernizador.** São Paulo: Nobel, 1997.

VEYNE, Paul. **Como se escreve a história e Foucault revolucionou a história.** Brasília: Editora da UNB, 1998.

WEIMER, Günter. **A arquitetura.** Porto Alegre: Editora da Universidade – UFRGS, 1992.