

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

**Da Invisibilidade à
Regularização Fundiária:**

A trajetória legal da moradia de
baixa renda em
Porto Alegre - Século XX

Betânia de Moraes Alfonsin

Maio de 2000

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

Da Invisibilidade à Regularização Fundiária:

A trajetória legal da moradia de
baixa renda em
Porto Alegre - Século XX

Betânia de Moraes Alfonsin

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Planejamento Urbano e Regional, tendo como orientadora a Professora Dra. Sandra Jatahy Pesavento.

Maio de 2000

CIP – CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO

A388d ALFONSIN, Betânia de Moraes

Da invisibilidade à regularização fundiária: a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre - século XX/ Betânia de Moraes Alfonsin; orientação de Sandra Jatahy Pesavento. -Porto Alegre: UFRGS, Faculdade de Arquitetura, 2000.

___ p.: il.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Arquitetura. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto Alegre, RS, 2000.

CDU: 332.8(091)(816.51)

347.235-058.34(816.51)

711.14(816.51)

DESCRITORES

Política habitacional: História: Porto Alegre

332.8(091)(816.51)

Direito fundiário: População de baixa renda: Porto Alegre

347.235-058.34(816.51)

Uso do solo: Legislação: Porto Alegre

711.14(816.51)

Bibliotecárias responsáveis

Iara Ferreira de Macedo, CRB- 10/430

Margarete Tessainer da Fonseca, CRB – 10/836

Dedico esta dissertação a
Ana Isabel, mãe que desde a mais tenra infância me
sensibilizou para a injustiça da pobreza e me incentivou
a agir; e ao
Jacques, pai e mestre na crítica ao Direito e na
arte / ciência de "colocar a lei a serviço daqueles que
foram esquecidos por ela."

Agradecimentos

A mais deliciosa tarefa na elaboração de uma Dissertação é agradecer.

E tenho tanto a agradecer...

Em primeiro lugar à CAPES: ter uma bolsa de estudos é um privilégio no Brasil. Espero ter correspondido com um trabalho científico sério. Depois quero agradecer ao PROPUR, na pessoa generosa de seu Coordenador, Dr. Décio Rigatti, que vem inovando na direção deste Programa de pós-graduação e tornando-o infinitamente mais agradável e produtivo. Agradeço também à Neiva Pastorino Gonçalves e Rosane Tormes Ballejos por sua disponibilidade permanente em prestar informações e apoiar os mestrandos.

Em segundo lugar aos meus colegas, com quem eu aprendi tanto: Ana Paula, Ana Laura, Ana Luisa, Ana Lúcia, Jussara, Júlio, Vinicius, Joana, Gislaine, Larissa, Victor, Nara, Margarita e Dirceu. Um agradecimento especial ao Dirceu: sempre gentil e disponível. Adorei conviver com vocês.

Em terceiro lugar, àquela que me acolheu como orientanda, àquela que me deu o privilégio de seu convívio humano e científico, àquela que me recebeu em sua encantadora biblioteca e com quem travei um diálogo infinitamente enriquecedor ao longo destes 2 anos: a **Dra. Sandra Jatahy Pesavento**, a orientadora que elegi e que elegei novamente, a historiadora que iluminou meu caminho com seu profundo conhecimento sobre a História de Porto Alegre e sobre a metodologia de pesquisa histórica, a autora mais citada desta dissertação e a amiga querida que se tornou. Sandra: muito obrigada por sua competente orientação.

Quero agradecer a todos os Professores e Professoras, mas especialmente àqueles que tiveram um papel central nesta jornada de ampliação do conhecimento: Célia Ferraz de Souza e Günter Weimer: além de Sandra Pesavento, minha orientadora, foram vocês que me mostraram a possibilidade de fazer História urbana e urbanística unindo paixão e ciência. Aprendi muito com vocês.

Aos professores Dra. Raquel Rolnik, Dra. Nirce Medvedovski e Dr. Décio Rigatti, que encararam a tarefa de avaliar este trabalho. Quero que saibam que tenho por todos uma profunda admiração. Seja qual for a opinião que tenham sobre esta dissertação é motivo de grande honra para mim ter avaliadores como vocês. Espero ser digna de Banca tão qualificada.

Às arquitetas Jaqueline Menegassi, Suzana Mallmann e Cléia Oliveira, que em diferentes momentos, com precisão e diligência, prestaram informações, esclareceram questões e me alcançaram subsídios.

Ao bibliotecário Jerri Gallinati Heim, que coordena a Biblioteca da Câmara de Vereadores de Porto Alegre, e que abriu o acervo daquela instituição para que a pesquisa que embasa esta dissertação se tornasse possível. À equipe de bibliotecárias da Faculdade de Arquitetura, que foram sempre gentis em me auxiliar no "garimpo" da literatura e especialmente à Iara Ferreira de Macedo e Margarete Tessainer da Fonseca, que elaboraram, gentilmente, a catalogação na publicação deste trabalho. Ao bolsista Augusto Alves, do GEDURB, que graficou, com precisão, antigas descrições legais em mapas igualmente antigos para esta mestrandia advogada.

Tenho muitos amigos a quem gostaria de agradecer por terem estabelecido um diálogo teórico respeitoso e afetuoso comigo durante a produção desta dissertação: Martim Smolka, Orlando Alves dos Santos Júnior, Nelson Saule Júnior e Edésio Fernandes. Obrigada a vocês que souberam valorizar meu trabalho e que me deram tantas oportunidades de divulgá-lo.

Meus amigos e compadres do coração: Rualdo Menegat e Maria da Glória Kopp. Vocês me fizeram entender o que é amizade. Anos de convívio com vocês me fazem alguém melhor. Rualdo, que em fase final da Dissertação tornou realidade um gráfico que eu havia concebido e não sabia como trazer ao mundo, o fez com a rara competência que lhe caracteriza e me honrou muitíssimo.

Minhas queridas amigas: Rosa Maria Oliveira, Eliana Menegat, Elisete Menegat, Rebecca Abers. Sempre que nos encontramos experimento o orgulho e a delícia da amizade feminina.

Alguns agradecimentos bem pessoais:

Walquiria Flöricke, minha Mestra de yoga há 20 anos. Devo a você muito da minha alegria de viver e à yoga o fato de não ter sucumbido ao *stress* durante a escritura desta dissertação...

Sylvia González, que segurou eficientemente o trabalho duro da "ACESSO - cidadania e direitos humanos" no período em que estive ausente para cursar este Mestrado.

Zuleika de Oliveira - a Chica - minha ajudante doméstica que viabiliza, carinhosamente, toda a "infra" de minha vida.

E chegamos, enfim, à família, a quem mais devo agradecimentos.

Meu pai Jacques e minha mãe Ana Isabel. Dedico esta dissertação a vocês, com profunda gratidão, amor e sinceridade. Minhas irmãs Verônica e Raquel e meu irmão Tiago. Tão diferentes nós somos e tão rica é a nossa troca. Cada um de vocês deu uma grande força para que esta dissertação fosse possível, cada um a seu modo. A todos agradeço do fundo do coração.

Meu sogro Tupinambá Azevedo e minha sogra Valderez Azevedo. Vocês, com sua generosidade, ampliaram imensamente minhas noções de solidariedade familiar. Tupinambá, com sua sensibilidade aguçada, me presenteou com muitas obras que compõem a bibliografia desta dissertação. Valderez, querida, você foi fundamental para que eu pudesse produzir este trabalho. Sua disposição e seu carinho no cuidado diário da América permitiram que eu pudesse dedicar meu tempo a esta dissertação sem qualquer preocupação. Muito obrigada a vocês.

Iara Ramos, a avó que a vida me deu, pela carinhosa acolhida e permanente incentivo.

E finalmente: Rodrigo e América. O que seria de minha vida sem vocês? Rodrigo, meu amor, você foi orientador, psiquiatra, conselheiro, amigo e muito companheiro nesta jornada. Você delicia minha vida com sua companhia bem humorada e inteligente, com seu carinho e com seu profundo compromisso em tornar nosso cotidiano agradável e saborosíssimo graças à sua disposição em encarar a alquimia e cozinhar, tarefa a que você se dedica com prazer e eficiência que não canso de admirar. Nestes 2 anos, dividimos o carro, o computador, as tarefas domésticas, os cuidados com nossa filha, as alegrias, as broncas, as dificuldades. Dividimos a vida. É um prazer. Muito obrigada por sua companhia.

E à pequena América. Minha filha amada, você torna minha vida muito mais feliz. Cada sorriso seu, cada novo aprendizado, cada carinho que você me faz, me enchem da mais genuína alegria Sua presença pequenina enche nossa casa de amor.

E o que é mais importante na vida do que amor e alegria?

Gracias a la vida...

SUMÁRIO

Introdução.....	1
1. Fundamentação Teórica.....	10
2. Antecedentes	22
Estudo de caso: Porto Alegre	
3. 1892-1914 - A invisibilização.....	39
4. 1915-1928 - A expulsão	60
5. Década de 30 - A ambiguidade: Provisão privada de lotes e moradias na NÃO CIDADE.....	78
6. Década de 40 - A transição: Da provisão Privada à pública	98
7. 1950 -1988 - Direito à moradia: 40 anos de (des)provisão pública de lotes e moradias.....	112
8. 1988-2000 - Direito à cidade: a Regularização Fundiária.....	142
9. Conclusão.....	171
10. Anexos.....	196
11. Bibliografia.....	217

Resumo

O objetivo desta dissertação é analisar a evolução da legislação urbanística do município de Porto Alegre, ao longo de todo o século XX, no que diz respeito ao tratamento que a mesma dispensou aos territórios de moradia da população de baixa renda nesta cidade do Sul do Brasil.

Através de uma ampla pesquisa na legislação urbanística foi possível identificar seis grandes "Ciclos" históricos na trajetória da política habitacional conduzida pelo Governo municipal:

1. A invisibilização
2. A expulsão .
3. Provisão privada de lotes e moradias na NÃO CIDADE
4. A transição
5. Provisão Estatal de moradias na NÃO CIDADE
6. Direito à cidade: a Regularização Fundiária

A investigação permitiu desvendar linhas de continuidade entre diferentes ciclos bem como sinais evidentes de ruptura com estratégias tradicionais de condução da política habitacional, principalmente no último período investigado, coincidente com o período imediatamente posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988. Utilizando como matéria prima e fonte historiográfica privilegiada a legislação urbanística Municipal, esta investigação tem o mérito de demonstrar a forte relação existente entre a "ordem urbanística", as estratégias governamentais e a História das cidades.

Embora se trate de um estudo de caso, o trabalho permite generalizações, e, em boa medida tem capacidade explicativa para a Política habitacional conduzida pelos Governos brasileiros ao longo do século.

Abstract

The objective of this dissertation is to analyse the evolution of the urban planning legislation of the southern Brazilian city of Porto Alegre throughout the course of the 20th century, in terms of its treatment of the city's areas of housing for the low income population.

By means of a broad study of the urban planning legislation it was possible to identify five great historical cycles in the trajectory of housing policy pursued by the municipal government:

1. Invisibilisation,
2. Expulsion,
3. Private provision of allotments and housing in the NON-CITY,
4. Transition
5. State provision of housing in the NON-CITY,
6. The right to the city: Tenure Regularisation.

The investigation permitted the discovery of lines of continuity between different cycles, as well as obvious signs of rupture with traditional housing policy strategies, principally in the last of the periods investigated, which coincides with the period immediately following the adoption of the Federal Constitution of 1988. Using as its primary historiographical source the city's urban planning legislation, this study demonstrates the strong relationship between the "urban order", governmental strategies and the history of cities.

Despite being a case study, the research is open to generalisation, and, to a large degree, has the capacity to explain the housing policies pursued by Brazilian governments throughout the century.

*"Você sabe melhor do que ninguém, sábio Kublai, que jamais se deve confundir uma cidade com o discurso que a descreve. Contudo, existe uma ligação entre eles."*¹

¹ CALVINO, Italo - *As cidades invisíveis*, Companhia das Letras, 1993, pg. 59.

Introdução

Porto Alegre é uma das cidades com a legislação urbanística mais avançada do país. Diversas pesquisas suportam esta afirmação². Em termos de política habitacional, sem dúvida alguma, está servida por um repertório bastante amplo de instrumentos, adotados principalmente a partir da promulgação da Constituição de 1988 e da Lei Orgânica do Município, de 1990.

O Plano Diretor de desenvolvimento urbano ambiental (PDDUA), aprovado pela Câmara de Vereadores em meados de 1999, é a culminância de um amplo processo de avaliação da legislação urbanística do município, conduzido pela Municipalidade de forma bastante democrática, e com uma participação popular bastante satisfatória para uma peça legal essencialmente técnica. Além da qualidade que marca o processo de elaboração do mesmo, o Plano Diretor atual se caracteriza por "consolidar" em seu corpo inúmeros instrumentos importantes de política habitacional já incorporados pela legislação urbanística do município, de forma esparsa, durante toda a década de 90.

Rompendo com uma tradição de formulação de planos diretores elaborados em "gabinete", sem qualquer participação da sociedade civil organizada ou da população destinatária das normas urbanísticas neles contidas, o significado do atual PDDUA só pode ser inteiramente compreendido à luz de tudo que lhe antecedeu em termos de

² Ver CARDOSO, Adauto Lúcio & RIBEIRO, Luiz Cesar - *A municipalização das políticas habitacionais - Um avaliação da experiência recente (1993-1996)*, abril de 1999; ALFONSIN, Betânia de Moraes - *Direito à moradia - Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas cidades brasileiras*, 1997; RIBEIRO, Luiz Cesar (Coord.) - *Questão urbana, desigualdades sociais e políticas públicas: avaliação do programa da reforma urbana no Brasil*, Relatório de Pesquisa, 1994.

legislação urbanística no município, inclusive de toda a tradição legislativa com a qual ele rompe...

De fato, o pesquisador desavisado, que porventura chegasse a Porto Alegre a fim de verificar "o estado da arte" de sua legislação urbanística ficaria muito bem impressionado e, se não aprofundasse seu estudo e apurasse o seu olhar, poderia ser levado a crer que esta cidade SEMPRE teve esse grau de excelência em termos de legislação, e, principalmente, este "acolhimento" do direito à cidade que o Plano Diretor atual tão bem expressa...

Este, no entanto, seria um olhar "raso" sobre a realidade, pois é preciso buscar a gênese dos processos a fim de compreendê-los de forma mais profunda. Linhas de continuidade ou sinais claros de ruptura? Qual a relação do atual instrumental jurídico e urbanístico colocado à disposição para fins de condução da política habitacional do município com a "história legislativa urbanística" da cidade e as práticas políticas conduzidas de forma sucessiva pelo Poder Público a partir dela? Só é possível responder a estas indagações investigando a história da legislação urbanística desde seu nascedouro, "isolando" a legislação aplicável a cada época de forma a revelar a "identidade" de um período determinado e estabelecendo a relação desta legislação com as estratégias públicas adotadas relativamente à presença dos territórios de moradia da população de baixa renda no espaço urbano.

Verificar a hipótese de que **a legislação urbanística referente à Política habitacional destinada à população de baixa renda de Porto Alegre percorreu, ao longo de um século, claros e sucessivos "ciclos", em estreita correspondência com distintas estratégias adotadas pelo Poder Público Municipal, marcadas, estas, pelo imaginário social da época respectiva, o que redundou em distintos graus de eficácia dessa mesma legislação,** foi a intenção desta dissertação de Mestrado e da pesquisa histórica conduzida com o intuito de lhe dar suporte.

O objeto de investigação privilegiado é o próprio Direito Urbanístico Municipal, consubstanciado na legislação urbanística do município nesse século. Trata-se de um objeto complexo que exigiu uma pesquisa inter-disciplinar que busca contribuições:

(i) do **Direito Urbanístico** como ciência "*que busca o conhecimento sistematizado daquelas normas e princípios reguladores da atividade urbanística*"³; já que o trabalho de campo consubstancia-se em uma pesquisa sobre o Direito Urbanístico objetivo de Porto Alegre e a tarefa de investigação a que nos propusemos foi justamente a de, *cientificamente*, interpretá-lo.

(ii) da **História**, na perspectiva da "Nova História Cultural", para a qual "*discursos e imagens compõem a configuração do imaginário social urbano, articulando diferentes representações da cidadania (...)*"⁴, já que no trabalho de interpretação de documentos como textos legais e suas justificativas, relatórios governamentais e outros, estamos usando uma técnica de "montagem por justaposição/superposição" de um imaginário social, própria do "historiador detetive" que pretende apresentar a sua versão da História "cultural/legal" de um contexto urbano determinado⁵.

(iii) do **Urbanismo** entendido como "*o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade.*"⁶, já que para verificar a eficácia de uma legislação determinada, é necessário checar as ações desenvolvidas pelos planejadores urbanos a partir do marco legal do Direito.

A fim de responder ao problema de pesquisa colocado e verificar a veracidade da hipótese formulada, então, realizou-se uma pesquisa de campo consubstanciada em uma "varredura" na legislação urbanística promulgada em Porto Alegre desde a primeira legislatura, em 1892, até o ano de 1999, usando como principal fonte de consulta o acervo legislativo da Câmara de Vereadores de Porto

³ SILVA, José Afonso da, in obra citada , pg. 31.

⁴ PESAVENTO, Sandra Jatahy - *Um novo olhar sobre a cidade: a nova história cultural e as representações do urbano*, in *Porto Alegre na virada do século 19 - Cultura e sociedade*, Editora da Universidade, Porto Alegre, 1994, pg. 135.

⁵ Bolle, 1994; Ginzburg, 1990; citados por PESAVENTO, Sandra Jatahy - *O imaginário da cidade: visões literárias do urbano - Paris, Rio de Janeiro, Porto Alegre*: Ed. da Universidade/UFRGS, Porto Alegre, 1999.

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes - *Direito Municipal Brasileiro*, 7ª Edição, São Paulo , Malheiros, 1994. pg. 379.

Alegre e secundariamente, o acervo do Instituto Histórico e Geográfico do Rio Grande do Sul e do GEDURB - Gabinete de Estudos e Documentação Urbana.

A pesquisa de campo empreendida buscou atender a um triplo objetivo:

- (i) verificar e caracterizar o tratamento dispensado pela legislação urbanística aos territórios de moradia de população de baixa renda no município de Porto Alegre, em uma perspectiva diacrônica;
- (ii) identificar "ciclos" legislativos com identidade própria e o "imaginário" urbanístico e ideológico que justificou, em cada período analisado, a adoção política/administrativa de uma legislação marcada por determinada estratégia/postura;
- (iii) analisar, subsidiariamente, a eficácia da legislação na condução da política habitacional no ciclo correspondente.

A pesquisa de campo empreendida com esse triplo objetivo, redundou na seleção e na análise de 132 diplomas legais, devidamente catalogados no Anexo 1. Tal investigação foi realizada enfrentando os empecilhos e dificuldades próprios do objeto, tais como:

a) de 1892 a 1941 não havia índices nos anuários legislativos, obrigando a investigadora à leitura detalhada de todas as ementas de legislação, a fim de evitar o risco de que algum documento importante "escapasse" da análise empreendida.

b) de 1941 a 1970, embora dotados de índice, os anuários municipais também não se encontravam "fichados" pela Câmara de Vereadores, já que a criação da biblioteca daquela casa data de 1970. Assim, este período também foi pesquisado com a leitura "artesanal" de todos os índices de anuários relativos ao período, sem que houvesse qualquer catalogação por assunto, o que, de certa forma, tornou a pesquisa semelhante ao ditado popular "procurar agulha em palheiro".

De 1970 a 1999 há catalogação adequada à pesquisa empreendida, com a legislação classificada "por assunto", o que facilitou a pesquisa deste período.

Na tabulação constante do anexo1, estão listados todos os documentos manipulados nesta pesquisa, o que não significa que todos tenham sido analisados, já

que "coletamos" toda a legislação urbanística referente ao objeto e optamos por analisar, na dissertação, apenas os documentos mais significativos para a perfeita narrativa da trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre.

Para "trabalhar" o material selecionado na pesquisa de campo utilizamos as seguintes técnicas:

- (i) a análise de documentos: análise de justificativas de projetos de lei, análise do texto das leis urbanísticas efetivamente promulgadas, análise de relatórios governamentais.
- (ii) Hermenêutica jurídica, com ênfase nos métodos de interpretação histórica e interpretação teleológica;
- (iii) a reconstrução histórica (interpretação espaço-temporal dos processos) com a utilização da técnica de "montagem por justaposição" (Ginzburg, 1990)
- (iv) a análise da mensagem (análise de conteúdo e análise de discurso) buscando recompor o "imaginário social" de uma época.
- (v) pesquisa histórica em livros, dissertações de Mestrado e Teses de Doutorado, utilizados como fonte secundária capaz de contextualizar cada um dos "ciclos" caracterizados e auxiliar na identificação das motivações políticas e ideológicas da legislação urbanística.

A dissertação está estruturada de forma a, preliminarmente, apresentar uma fundamentação teórica à análise empreendida. Neste capítulo apresentamos o escopo que dá suporte a este trabalho em termos teóricos. Ali, visitando a obra de juristas, urbanistas e historiadores que elaboraram sobre o tema objeto desta dissertação, foram buscados conceitos, compreensões e sistematizações capazes de apoiar, cientificamente, as evidências e conclusões que chegamos a partir da pesquisa de campo.

Posteriormente iremos analisando, progressivamente, os vários "ciclos" identitários de estratégias e políticas públicas destinadas à população de baixa renda sistematizados, para fins didáticos, tendo por base a ênfase ou tendência *predominante* em cada período

Assim, após o capítulo da Fundamentação Teórica, foi empreendida uma busca dos "Antecedentes" de nosso trabalho de campo. De fato, se nosso objeto se situa no tempo, de 1892 em diante, fizemos a "arqueologia" do que se passou (ou não se passou) na Província de São Pedro antes da Proclamação da República, no que diz respeito à (des)atenção do Poder Público para o problema de moradia da população de baixa renda.

A seguir entramos em nosso objeto de pesquisa propriamente dito: a legislação urbanística de Porto Alegre, de 1892 a 1999. Foram identificados 6 grandes "ciclos" sucessivos de estratégias/posturas públicas diante das necessidades habitacionais da população de baixa renda no município:

- 1892-1914 - A invisibilização
- 1915-1928 - A expulsão
- Década de 30 - **A ambiguidade: Provisão privada (e auto-construção) de moradias na NÃO CIDADE**
- Década de 40 - A transição: Da provisão Privada à pública
- 1950 -1988 - Direito à moradia: 40 anos de (des)provisão pública de lotes e moradias
- 1988-2000 - Direito à cidade: a Regularização Fundiária

Cada um desses períodos cronologicamente isolados foi marcado por uma *estratégia predominante*, o que se procura demonstrar através da análise detalhada da legislação vigente no período. Por óbvio é necessário ressaltar que a periodização atende a fins didáticos e, embora seja possível concluir a tendência hegemônica em cada ciclo, foram observadas muitos sombreamentos e interpenetrações, observando-se algumas linhas de permanência, e, eventualmente, rupturas paradigmáticas. Vale dizer: não se tratam de estratégias "puras", isoladas em laboratório e guardadas em uma "cápsula do tempo", até porque em cada período político, a Intendência/Prefeitura não "reinventa a roda" em termos de política habitacional, e, sim, bebe na fonte das práticas empreendidas por Governos anteriores para, então propor o seu modo próprio de enfrentar os problemas de moradia da população de baixa renda.

Ao invés de se fazer uma análise que se esgotasse pura e simplesmente na lei - o que seria por demais enfadonho - buscou-se ilustrar cada período com uma contextualização histórica, com "falas" buscadas em pesquisas empreendidas por outros investigadores/historiadores e por outras fontes secundárias, tais como Relatórios Governamentais, mapas, fotografias, etc.

Aqui, cada período é analisado em um capítulo distinto, a fim de buscar ressaltar as características que encerra em si mesmo e que lhe dão identidade própria, tendo em vista as "permanências" encontradas em termos de política habitacional.

No Capítulo 3, dedicado ao período que vai de 1892 a 1914, apresenta-se a Estratégia da Invisibilização, adotada pelo Poder Público na virada do século XIX para o XX e que restou plenamente evidenciada pela legislação pesquisada no período.

A estratégia da Expulsão é apresentada no Capítulo 4. Neste período o Governo adotará uma postura mais agressiva com a população moradora de territórios de baixa renda, elegendo a tipologia do cortiço como o inimigo a ser combatido. A política tem grande eficácia.

No capítulo 5 apresento o que ocorreu no transcurso da década de 30, quando o Governo municipal passou a incentivar a produção privada de lotes e moradias, tendo em vista a enorme demanda por habitações e a incapacidade do Governo de dar conta do problema. A década será marcada pela ambiguidade. A política oficial incentiva a produção rentista e reprime a auto-construção, que na prática é amplamente tolerada e às vezes até mesmo incentivada.

O período seguinte, analisado no capítulo 6 desta dissertação, concentrou-se na década de 40 e constitui uma clara transição entre a provisão privada e a provisão pública. Foi uma época fascinante, na qual, dentre outras tantos fatos notáveis, se construiu o Conjunto Residencial do Passo da Areia, pelo IAPI (Instituto de aposentadorias e pensões dos industriários).

Depois disto, passamos a analisar, no capítulo 7, o vasto período de 40 anos (de 50 a 88) em que a estratégia do Poder Público passa a ser a produção pública de moradias,

com a criação de órgãos públicos especializados para trabalhar a questão, o que culminou, durante a Ditadura Militar instaurada no país em 1964, na criação do Banco Nacional de Habitação (BNH).

Por fim, no capítulo 9 chegamos ao período ainda vigente, no qual se observa uma clara ruptura paradigmática em termos de política habitacional. Neste período, inaugurado com a promulgação da Constituição Federal de 1988, finalmente, o município deixará de se ressentir com o espectro de políticas desenvolvidas anteriormente, largamente questionadas, e passará a desenvolver uma política mais séria e capaz de enfrentar, com maior êxito, o problema ético, jurídico e urbanístico do déficit de moradias adequadas no território municipal .

Fundamentação Teórica

O Direito e as cidades.

O Direito é produzido historicamente. Insere-se na vida social como uma das principais construções da Cultura. Entendido como um *complexo orgânico de normas* (Bobbio, 1989:27), como *ordenação normativa da conduta*⁷, o Direito tem a "cara" de seu tempo e traduz convicções, costumes, tradições e representações.

Historicamente, o Direito vem fazendo suas tentativas de reger a convivência humana desde a Antiguidade Clássica. Aristóteles escreveu a *Constituição dos Atenenses* entre 328 e 325 a.C.. O "Direito Romano" é até hoje fonte/matriz de diversos ordenamentos jurídicos nacionais⁸.

Cedo o Direito estendeu o seu manto de normatividade ao território e às relações urbanas. Max Weber⁹, em 1921, em um esforço em definir o que vem a ser "cidade" examina diversas civilizações, mas acaba por apresentar sucintamente, aquelas que, para ele, seriam as características distintivas de um assentamento urbano, ou cidade no sentido político:

⁷ SILVA, José Afonso da - *Curso de Direito Constitucional Positivo*, Malheiros Editores, São Paulo, 1993, pg. 35.

⁸ REALE, Miguel - *Lições preliminares de Direito*, Editora Saraiva, São Paulo, 1983, pg. 325.

⁹ WEBER, Max - *Concepto y categorias de la ciudad* in *Economía y Sociedad*, Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1921, reimpresso em 1996, pg. 949 (livre tradução da autora)

" O assentamento urbano no sentido pleno da palavra, existe como fenômeno extenso unicamente no Ocidente. (...) Para isso seria necessário que encontrássemos assentamentos de caráter industrial mercantil bastante pronunciado, a que correspondessem as seguintes características: 1) a fortaleza, 2) o mercado, 3) **tribunal próprio e direito ao menos parcialmente próprio**, 4) caráter de associação, e, unido a isso, 5) ao menos um autonomia e autocefalia parcial, portanto, administração a cargo de autoridade em cuja escolha os burgueses participassem de alguma forma" (grifos meus)

A percepção de Weber parece perfeita, e o Direito, entendido como *complexo de normas que constituem o ordenamento jurídico*¹⁰, consta, de fato dentre os requisitos fundamentais para a verificação da existência das cidades. Em um exame histórico criterioso podemos observar normas jurídicas aplicáveis à construção de prédios e à abertura de ruas e praças, em épocas bastante remotas. O jurista português Fernando Alves Correia sustenta que o próprio Direito Urbanístico tal como o conhecemos hoje "*pode ser analisado com base numa tradição de vários séculos*"¹¹. Passando por institutos jurídicos do Direito Romano, pela Idade Média e pelo Estado absolutista, o autor procura demonstrar que esse ramo do Direito evolui permanentemente desde seus primórdios na Roma antiga.

No que diz respeito à América Latina, é bem conhecida a distinção apresentada por Sérgio Buarque de Holanda¹² entre as cidades fundadas pela Coroa Espanhola e pela Coroa Portuguesa. Ao chamar os espanhóis de "ladrihadores" e aos portugueses de "semeadores", o autor está em verdade falando das relações que as cidades fundadas neste continente tiveram com o Direito, as "ordenações" ou "ordenanzas" da época. Os espanhóis seguiam uma rígida ordem urbanística, adotando o traçado regular de inspiração militar. Detalha o historiador¹³:

¹⁰ BOBBIO, Norberto - *Teoria do Ordenamento Jurídico*, Editora Polis e Editora UNB, São Paulo e Brasília, 1989, pg. 19.

¹¹ CORREIA, Fernando Alves - *O plano urbanístico e o princípio da igualdade*, Almedina, Coimbra, 1997, pg. 95

¹² HOLANDA, Sérgio Buarque - *Raízes do Brasil*, José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1969, pg. 61.

¹³ HOLANDA, Sérgio Buarque, in obra citada, pg. 63.

"(...) o próprio traçado dos centros urbanos na América Espanhola denuncia o esforço determinado de vencer e retificar a fantasia caprichosa da paisagem agreste: é um ato definido da vontade humana. (...) Uma **legislação abundante** previne de antemão, entre os descendentes dos conquistadores castelhanos, qualquer fantasia e capricho na edificação dos núcleos urbanos. Os dispositivos das Leis das Índias, que devem reger a fundação das cidades na América, exibem aquele mesmo senso burocrático das minúcias, que orientava os casuístas do tempo (...)" (grifos meus)

O historiador Angel Rama no livro "A cidade das letras" se dedicou a demonstrar a força dessa pretensão ordenadora dos novos povoados nas cidades coloniais da América espanhola e apresenta a mesma avaliação. Para ele, desde o "descobrimento" destas terras, o Direito foi um poderoso instrumento de ordenação/dominação do novo território. Segundo o autor¹⁴:

"(...) as cidades americanas foram remetidas desde as suas origens a uma dupla vida.(...) Antes de ser uma realidade de ruas, casas e praças, que só podem existir e ainda assim gradualmente, no transcurso do tempo histórico, as cidades emergiam já completas por um parto de inteligência **nas normas que as teorizavam**, nos atos fundacionais que as estatuíam, nos **planos** que as desenhavam idealmente, com essa regularidade fatal que espreita os sonhos da razão(...)" (grifos meus)

Holanda¹⁵ foi bastante agudo ao estabelecer a diferença que portavam as cidades portuguesas, para ele radicalmente opostas ao modelo espanhol:

"A cidade que os portugueses construíram na América não é produto mental, não chega a contradizer o quadro da natureza e sua silhueta se enlaça na linha da paisagem. **Nenhum rigor, nenhum método, nenhuma providência**, sempre esse significativo abandono que exprime a palavra "desleixo" - palavra que o escritor Audrey

¹⁴ RAMA, Angel - *A cidade das letras*, Brasiliense, São Paulo, 1986, pg. 32.

¹⁵ HOLANDA, Sérgio Buarque - *Raízes do Brasil*, José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1969, pg. 76.

Bell considerou tão tipicamente portuguesa como "saudade" e que, no seu entender, implica menos falta de energia do que uma íntima convicção de que "não vale a pena..." (grifos meus)

O fato é que os portugueses conheciam e bem o traçado hipodâmico não o tendo utilizado por estas terras à época de sua colonização por razões ligadas à Política da época. O historiador Paulo Ormino de Azevedo¹⁶, a propósito, diz o seguinte:

"No obstante que los portugueses conocieron y hubieron practicado el urbanismo regular en la metropoli, en las islas atlanticas y en el Oriente, las ciudades regulares no son la norma en el Brasil, durante los dos primeros siglos, debido al modelo de colonización privada adoptada en el país."

Preocupada e ocupada que estava com a colonização do Oriente, a Coroa Portuguesa, de fato, delegou a particulares, através do sistema de capitânicas hereditárias, a tarefa de ocupar o território, criar vilas e urbanizá-las. Por esta razão, somente as cidades que tiveram o apoio da Coroa para fins de urbanização é que seguiram o modelo baseado no traçado regular xadrez. Aquelas que seguiram o modelo predominante na colonização brasileira - fundação e urbanização a cargo de particulares - apresentam uma malha bastante irregular.

Quando nos debruçarmos sobre nosso objeto - Porto Alegre e sua legislação urbanística - e, principalmente no estudo dos "antecedentes", veremos que Porto Alegre teve sua ocupação iniciada de forma bastante singular e marcadamente "irregular", seguindo o padrão predominante no Brasil. Note-se que a "irregularidade" somente se configura em contraste com uma "regularidade" possível, um ordenamento que embora existente à época, não foi observado.

Embora seja inegável que, através dos séculos, o uso e a ocupação do solo tenha recebido a atenção dos juristas e governantes que buscavam imprimir *ordem* ao

territórios das cidades, o "*Direito Urbanístico*" como disciplina dotada de autonomia teórica e reconhecida como tal é relativamente recente. A maioria dos autores, se inclina a fixar o surgimento desse ramo do Direito somente em meados do século XIX.

O jurista brasileiro José Afonso da Silva¹⁷, por exemplo, vai situar as causas da "novidade" desse ramo do Direito justamente no fato de que também a urbanização e o urbanismo são um fenômeno recente na História da Humanidade. Lembra ele:

"As primeiras cidades formaram-se por volta do ano 3.500 a.C no vale compreendido pelo Tigre e o Eufrates. Mas o fenômeno urbano só se manifesta significativamente a partir da primeira metade do século XIX. Assim, podemos dizer que embora as cidades existam há cerca de 5.500 anos, a urbanização constitui fenômeno tipicamente moderno."

Quanto a isto parece não haver dúvida: a Revolução Industrial e o aumento da população experimentado na Europa no século passado tiveram um papel impulsionador da urbanização daquele continente, fazendo com que se desenvolvesse o urbanismo como *técnica* de manejo dos territórios urbanos em seu processo contínuo de transformação¹⁸. O Direito surge então, no cenário, como um poderoso instrumento desta *técnica urbanística*.

É somente nesse momento, em que a *Ciência do Direito* se une à *Ciência do Urbanismo*, que, de conformidade com nossa filiação teórica nesta matéria, vemos nascer o *Direito Urbanístico* como um ramo autônomo do Direito Público.

¹⁶ AZEVEDO, Paulo Ormino de - *Urbanismo de trazado regular en los dos primeros siglos de la colonización brasileña*, [S.l.: s.n., 19-]

¹⁷ SILVA, José Afonso da - *Direito Urbanístico Brasileiro*, Malheiros Editores, São Paulo, 1982, reimpresso em 1995, pg. 15-16.

¹⁸ CORREIA, Fernando Alves, in obra citada, pg. 32.

O Direito Urbanístico

A disciplina do Direito Urbanístico vai nascer, de fato, da sofisticação da vida nas cidades e do aumento de suas populações, experimentado, de forma muito aguda na Europa do século XIX. Conforme Correia¹⁹:

"(...)o conceito de Direito Urbanístico (...) deve abranger o conjunto de normas e de institutos que disciplinam não apenas a expansão e a renovação dos aglomerados populacionais, mas também o complexo das intervenções no solo e das formas de utilização do mesmo (que dizem respeito à edificação, à valorização e proteção das belezas paisagísticas e dos parques naturais, à recuperação dos centros históricos, etc.)"

Para o citado autor o objeto desta disciplina abrangeria o *planejamento* a nível local e supra local, as normas relativas ao *uso e à ocupação do solo urbano* e o *direito de construir no território da cidade*.²⁰

A disciplina do Direito Urbanístico e do próprio Planejamento vão ter um forte impulso a partir do problema ético/jurídico/político da existência - e da segregação - de territórios de moradia de população de baixa renda nos sítios urbanos. Apesar das cidades sempre terem sido habitadas por população pobre, é possível situar a configuração do problema na formação da cidade capitalista. É principalmente em meados do século XIX que a proliferação de tipologias como os cortiços (moradias coletivas em precárias/miseráveis condições de habitabilidade) e daquilo que hoje chamamos de favelas (lugares com carência de infra-estrutura, ocupação desordenada do solo e habitações precárias) começará a ser percebido como "problema". Gianfranco Bettin²¹, a propósito, ao reconstruir a História das cidades, tece a seguinte consideração:

"Ciudad y campo se separarán quando las nuevas condiciones sociales y económicas maduras en la ciudad, o mejor dicho, maduras en la antitesis entre ciudad y"

¹⁹ CORREIA, Fernando Alves, in obra citada, pg. 51.

²⁰ CORREIA, Fernando Alves, in obra citada, pg.52.

²¹ BETTIN, Gianfranco – *Los sociólogos de la ciudad*, Gustavo Gilli, Editores, Barcelona, 1984, pg.42.

campo, separen el capital de la propiedad de tierras. El capital, en cuanto propiedad que se basa en el trabajo y en el intercambio, adquirirá de hecho, una vida propia, independiente de la propiedad de tierras.”

A essa autonomia institucional da cidade em relação ao campo, associada a uma subordinação definitiva do campo pela cidade, associou-se uma forma de ocupação do espaço urbano, igualmente diferenciada e hierarquizada. Bettin comenta o estudo realizado pelo jovem Engels acerca do modo de vida dos habitantes da cidade industrial - formada majoritariamente por proletários - cujo objetivo central era identificar qual a influência que a cidade exercia sobre essa população. Ao comentar o referido estudo, Bettin²² afirma:

“En los orígenes de las miserables condiciones de vida, de la lucha cruel y del caos social que caracterizan la vida de la gran ciudad se encuentra la división entre burguesía y proletariado, la división entre los que poseen y los que no poseen los medios de subsistencia y de producción, la división entre los que dominan y los que obedecen.”

Já encontramos, então, nos primórdios das cidades industriais, uma partição do território, que consagra à classe trabalhadora as partes da cidade não belas e não servidas de infra-estrutura. Indo à fonte, encontramos que no referido estudo, a cidade de Manchester, na Inglaterra do fim do século XIX, foi privilegiada na análise de Engels²³, que já naquela época identificava o seguinte:

“A cidade é construída de forma tão peculiar que se pode morar nela durante anos, entrar e sair diariamente sem entrar em contato com um bairro de trabalhadores, ou mesmo com um trabalhador (...). Isto se deve ao fato de que ou por um acordo tácito inconsciente, ou por uma intenção já consciente, os bairros dos trabalhadores estão rigorosamente separados das partes da cidade reservadas à classe média, ou, quando isso não acontece, estão dissimulados sobre o manto da caridade.”

²² BETTIN, Gianfranco – Obra citada, pgs. 47, 48.

²³ ENGELS, Friedrich – Manchester – *A situação da classe operária na Inglaterra*, in Marx, Engels – HISTÓRIA, organizador: Florestan Fernandes, Editora Ática, 1984, pg. 308.

Bettin²⁴, ao comentar essa descrição da cidade de Manchester utiliza interessante terminologia, descrevendo o mecanismo pelo qual uma parte da cidade, construída de forma regular, encobria as favelas da época. Diz ele que a cidade desempenha uma “**função mimética**”, pela qual, esses territórios ficariam ocultos no tecido urbano. Segundo as palavras do referido sociólogo:

"Todo esto es posible gracias a la función mimética desarrollada por las numerosas tiendas de la pequeña burguesía. Estas tiendas levantan una ininterrumpida e decorosa fachada en todas las calles principales que unem, como hemos dicho, la city, com los barrios residenciales."

Peter Hall²⁵ comenta os cortiços de Londres do século passado no texto *A cidade da noite apavorante*, rico em detalhes sobre as péssimas condições daqueles locais, e diz:

"Trabalhadores londrinos não qualificados, como os ambulantes e os mascates, ganhavam quando muito de 10 a 12 xelins por semana, doqueiros conseguiam em média apenas de 8 a 9 xelins. Quase a metade das famílias londrinas, 46% , precisavam dispender mais de um quarto desses magros proventos em aluguel; e enquanto os aluguéis subiam, os ordenados continuavam os mesmos. (...) daí por que uma proporção enorme dos moradores de quarteirões superpovoados era a isso compelida para viver perto do local de trabalho, não importando o preço que tivesse que pagar pelo alojamento que ocupava nem quais fossem as condições do alojamento."

Também o cortiço estava inserido na malha urbana, *mimetizado* pela fachada de antigos casarões em locais próximos às indústrias nascentes ou às possibilidades de acesso à renda.

O incrível é que, tanto a descrição de Engels, embora situada historicamente no século passado, dando conta de uma "rigorosa separação dos bairros dos trabalhadores", como os comentários tecidos por Bettin, sobre o *mimetismo* das cidades e por Peter Hall sobre a população encortijada da Londres de 100 anos atrás, à primeira

²⁴ BETTIN, Gianfranco – obra citada, pg. 48.

²⁵ HALL, Peter - *Cidades do amanhã*, Perspectiva, São Paulo, 1995, pg. 25.

vista nos parecem bastante familiares e, não citadas as fontes, poder-se-ia pensar que se trata de um estudo atual, realizado em qualquer uma das grandes cidades do mundo globalizado.

Esta evidência está a indicar que o "problema" da habitação destinada à população de baixa renda, não foi resolvido em, pelo menos, 1 século de Planejamento Urbano e de Direito Urbanístico, embora, com certeza, as questões que se colocam hoje sejam mais complexas.

Para Peter Hall²⁶, o Planejamento Urbano na Europa nasce marcado pela preocupação com esse "problema":

"Com efeito, o Planejamento urbano do século XX originou-se da complexa reação emocional - parte piedade, parte terror, parte repugnância - da classe média de fins do período vitoriano ante a descoberta da ralé urbana."

Qual a política habitacional mais adequada? Qual a postura/estratégia pública capaz de enfrentar eficientemente o problema? Estas perguntas tem sido feitas pelos planejadores urbanos ao longo de todo este século, e são justamente as respostas que lhes foram dadas o objeto de nossa investigação aqui, através do estudo de caso da legislação urbanística de Porto Alegre.

Conforme a síntese elaborada pelo próprio Peter Hall²⁷, até chegarmos ao momento em que o Estado se coloca a tarefa de solucionar, ou, ao menos, enfrentar o problema das condições de moradia da população de baixa renda, várias fases foram percorridas, e a sociedade, juntamente com o Poder Público, adotou, resumidamente as seguintes posturas:

²⁶ HALL, Peter - *Cidades do amanhã*, Perspectiva, São Paulo, 1995, pg. 432.

²⁷ HALL, Peter, in obra citada, capítulo 1

- Absoluta indiferença e até ignorância
- Entidades filantrópicas religiosas ou a caridade dos ricos devem se encarregar de amenizar o problema
- O mercado pode resolver o problema
- O Estado deve intervir para solucionar o problema.

Aqui, o debate se centra justamente na *forma* de intervenção do Estado, ou seja nosso estudo investiga *como* o Estado respondeu a esse problema que lhe foi colocado há pelo menos 1 século atrás, no mundo todo e, também, em Porto Alegre.

O caminho escolhido para essa investigação, a metodologia adotada, portanto, foi o da pesquisa da legislação. É uma fonte privilegiada. Pelo quanto se mostra impregnado de seu contexto histórico, o Direito diz muito do tempo em que foi humanamente elaborado, disputado, produzido. Antônio Carlos Wolkmer²⁸, embora falando de uma macro-escala, deixa claro o que estamos a dizer:

*"(...) não se pode ter uma visão ampla de uma determinada forma positivada de Direito (...) se não percebermos a que tipo de organização social está vinculado e que espécie de relações estruturais de poder, de valores e de interesses reproduz. Cada contexto cultural de época que abrange a integração dos fatores sociais, econômicos, políticos e jurídicos, envolve igualmente, um processo cíclico de emergência, desenvolvimento, crise e rupturas. (...) Ao se conceber o Direito como produto da vida humana organizada e como expressão das relações sociais provenientes de necessidades, **constatar-se-á que, em cada período histórico da civilização ocidental dominará um certo tipo de orientação jurídica.**" (grifos nossos)*

A escala de uma cidade é uma micro-escala se comparada à macro-escala da "civilização ocidental", mas vale a comparação e a constatação idêntica de que o processo identificado pelo Jurista reproduz-se em Porto Alegre ao longo de um século de legislação urbanística. De fato, conforme sustentamos em nossa hipótese, apresentada

²⁸ WOLKMER, Antônio Carlos - *Pluralismo Jurídico - Fundamentos de uma nova cultura do Direito*, Editora Alfa Omega, São Paulo, 1997, pg. 22.

na introdução deste trabalho, Porto Alegre teve diversos "ciclos" legislativos, que serão apresentados de forma sistemática na conclusão deste trabalho.

Aqui o que importa compreender é que o Direito é tomado como fonte para entender a História da cidade e o tratamento que esta cidade dispensou aos seus "pobres". Por óbvio sabemos que o Direito é apenas uma dimensão desta realidade urbana, mas se tomarmos a teoria de Boaventura de Souza Santos²⁹ sobre o Direito, explicitada em seu célebre artigo "*Uma cartografia simbólica das representações sociais: Prolegômenos a uma concepção pós-moderna do Direito*" saberemos que o Direito é fonte segura de *orientação* sobre determinada realidade:

"A comparação proposta é, pois, entre mapas e direitos. O direito, isto é, as leis, as normas, os costumes, as instituições jurídicas, é um conjunto de representações sociais, um modo específico de imaginar a realidade que, em meu entender, tem muitas semelhanças com os mapas. (...) Esta abordagem que se pode designar por cartografia simbólica do Direito, (...) questiona radicalmente alguns dos postulados filosóficos e políticos da teoria liberal do Estado e do direito modernos e, por essa via, contribui para a construção de uma concepção pós-moderna do Direito. (...)

Para ser prático, o mapa não pode coincidir ponto por ponto com a realidade. No entanto, a distorção da realidade que isso implica não significa automaticamente distorção da verdade, se os mecanismos de distorção da realidade forem conhecidos e puderem ser controlados."

Passa, então, o jurista e sociólogo português, a discorrer sobre a *escala*, a *projeção* e a *simbolização*, como os mecanismos principais de distorção da realidade utilizados pelos mapas e pelo Direito, impressionando-nos com a riqueza desta metáfora. Se podemos, de fato, tomar o Direito como um "mapa" ele atua em diferentes escalas, representa uma realidade e adota mecanismos e símbolos para reproduzir esta realidade. Para a história que estamos querendo contar aqui, nada mais apropriado que utilizar o Direito como fonte historiográfica capaz de nos reportar o imaginário social e as

²⁹ SOUZA SANTOS, Boaventura - *Uma cartografia simbólica das representações sociais: Prolegômenos a uma concepção pós-moderna do Direito*, in Revista Brasileira de Ciências Criminais, nº 13, janeiro-março 1996, Editora Revista dos Tribunais, 1996, pg. 255-256.

representações de uma época. Iniciemos então, nossa retrospectiva da legislação urbanística de Porto Alegre.

Antecedentes

Porto Alegre nasce pobre e irregular

Por razões metodológicas, nosso estudo se iniciará no ano de 1892, data em que é promulgada a 1ª Lei orgânica de Porto Alegre, município dotado de autonomia a partir do advento da Constituição Estadual de 24/01/1891, já que é aí que se inaugura um período de legislação efetivamente "municipal".

É preciso, no entanto, registrar que o tema que vamos abordar nessa dissertação - a relação entre regulação e moradia da população de baixa renda na cidade de Porto Alegre - poderia recuar no tempo aos primórdios da ocupação deste território, em uma época anterior à fundação da cidade propriamente dita. O tema pode ser evidenciado desde a época em que os primeiros casais açorianos foram enviados a esta terra pela coroa portuguesa. De fato, por força do **Tratado de Madri** assinado em 1750 - evidentemente um **instrumento legal** firmado entre 2 potências colonizadoras à época - é que para cá vieram imigrantes das ilhas portuguesas com a missão de ocupar o território recém conquistado pela Coroa Portuguesa na troca da Colônia do Sacramento pelo território das Missões Jesuíticas com a Coroa Espanhola.

Os casais que aqui chegaram eram evidentemente pobres³⁰. Os historiadores mencionam que os imigrantes açorianos "arrancharam-se" provisoriamente à beira do Guaíba³¹. Sandra Pesavento³² menciona que os referidos casais teriam sido deixados a morar "de favor" nas terras de Jerônimo de Ornellas, o sesmeiro da região. Em verdade o regime das sesmarias era uma concessão de domínio feita pela Coroa ao sesmeiro condicionada ao uso produtivo da terra e à ocupação efetiva da mesma³³. O "favor" no caso consiste em que, de fato, essas pessoas para cá vieram a fim de apenas "provisoriamente" ocuparem a sesmaria de Jerônimo de Ornellas, já que outro seria seu local de destino. Vieram iludidas por promessas³⁴ mas aqui ficaram "sem terra e sem destino" por muitas décadas³⁵.

Os açorianos viviam e moravam precariamente, em instalações provisórias, já que a idéia inicial era a de que cedo se deslocassem na direção das Missões a fim de ocupar aquele território. Por força de novos tratados diplomáticos - **instrumentos legais**, portanto - acabaram a ficar definitivamente no sítio inicialmente ocupado. Suas moradias eram nas palavras de Pesavento "*casas de barro e capim na beira da praia*"³⁶, ou "*ranchos e casas de taipa cobertas de palha*" nas palavras de Fortes³⁷. A precariedade é evidente.

³⁰ Os casais açorianos para cá enviados faziam parte de um excedente populacional da Ilha dos Açores, na qual as mulheres chegavam a ter 15 filhos. Alguns eram pessoas condenadas a pena de degredo pela lei portuguesa. As ilhas dos Açores tinham sofrido à época grande carestia por força de um longo período de colheitas escassas. A longa viagem marítima fez com que muitas doenças proliferassem entre os ilhéus. A propósito consultar FORTES, João Borges (General), *Casaes*, Rio de Janeiro, 1932, pgs. 10, 32, 40.

³¹ FORTES, João Borges (General) - *Casaes*, Rio de Janeiro, 1932, pg. 126 ; e PESAVENTO, Sandra Jatahy- *O imaginário da cidade: visões literárias do urbano - Paris, Rio de Janeiro, Porto Alegre*: Ed. da Universidade/UFRGS, Porto Alegre, 1999, pg. 248.

³² PESAVENTO, Sandra Jatahy - *Em busca da cidade perdida: Representações do urbano no Brasil de D. Pedro I (O caso de Porto Alegre) 1822-1831*, 1998, mimeo, pg.2.

³³ ROLNIK, Raquel - *A cidade e a lei- legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*, FAPESP, Studio Nobel, Coleção Cidade Aberta, 1997, p. 20/21.

³⁴ Dentre as promessas: "um quarto de légua em quadro" de terreno, sementes, ferramentas, alimentos, pensões, vestimentas. Ver cópia do Edital publicado nas Ilhas dos Açores em: FORTES, João Borges (General), *Casaes*, Rio de Janeiro, 1932, pg. 41.

³⁵ FORTES, João Borges (General), in obra citada, pg. 145.

³⁶ PESAVENTO, Sandra Jatahy, *idem*.

³⁷ FORTES, João Borges (General), in obra citada, pg. 49.

Nesta época ainda não se pode falar de uma cidade. Porto Alegre se tornaria sede da Freguesia em 1772 e Capital em 1773. Estamos diante, sem dúvida alguma, de uma aldeia. Pelas descrições que temos, **o que era essa aldeia senão um assentamento humano irregularmente ocupado?** Tanto isto é verdade que assim que foi elevada à condição de capital Porto Alegre já procedeu à abertura de ruas e demarcação dos lotes oficiais aos açorianos³⁸ procurando **regularizar** a ocupação com os padrões urbanísticos da Legislação portuguesa de então.

Curioso paradoxo: embora um tratado diplomático com força de **lei** tenha determinado a ocupação do Porto dos Casais pelos açorianos, Porto Alegre já nasce tendo que ser *regularizada*. A relação ambígua entre legislação e produção da irregularidade já se evidencia nas primevas da formação desse território. Da mesma forma, também é possível perceber que a moradia erguida pelos **pobres** açorianos nestas terras não estava de acordo com a **ordem** portuguesa de então.

A relação entre a regulação/legislação e os territórios de moradia de baixa renda perdurará ao longo dos séculos em Porto Alegre e se tornará mais sofisticada e complexa com o passar do tempo. O *signo* advindo desse início de história, no entanto, permanecerá inalterado: os territórios de moradia dos pobres nunca estão *conformes* com a legislação. O que mudará, de fato, são as posturas públicas e as estratégias daí decorrentes, bem como a eficácia da legislação urbanística como instrumento de viabilização dessas estratégias.

Só muito recentemente o Poder Público passa a se preocupar em apoiar a população pobre na tentativa de exercer seu direito de moradia. Como veremos, por longos séculos, essa população não mereceu ser incluída nas preocupações do Poder Público. Ao longo do século XVIII, o que veremos é que a estratégia do Poder Público para lidar com a questão da moradia para a baixa renda foi a estratégia da **ausência** ou da **invisibilização**.

³⁸ PESAVENTO, Sandra Jatahy- *O imaginário da cidade: visões literárias do urbano - Paris, Rio de Janeiro, Porto Alegre*: Ed. da Universidade/UFRGS, Porto Alegre, 1999, pg. 249

Século XVIII: um longo século de esquecimento da população pobre pelo Poder Público

Por se tratar de uma região fronteiriça, o território do Rio Grande do Sul foi, durante todo o Brasil colônia, permanentemente disputado entre a Coroa Portuguesa e a Coroa Espanhola. Assim, a arquitetura mais significativa do Rio Grande do Sul até o início do Século XIX resumia-se a uma **Arquitetura de Defesa**, representada pelos **Fortes** espalhados por seu território, em pontos estratégicos na margem de rios navegáveis; **Igrejas e Capelas** que testemunhavam a partilha do poder imperial com a Igreja católica e que localizavam-se junto aos incipientes aldeamentos de então, já que sediavam, como "Freguesias", o registro civil da época e, finalmente, por óbvio, as **casas-sedes - e suas senzalas anexas - de estâncias e fazendas** que eram concedidas em sesmaria para os estancieiros - futuros latifundiários - que se comprometessem a defender o território de possíveis invasões castelhanas³⁹.

A população pobre de então auto-construía suas moradias quando era uma população livre ou morava nas senzalas anexas às casas sedes de fazenda quando se tratava de população escravizada. O Poder Público não se ocupava da moradia da população de baixa renda.

De fato, não apenas o Rio Grande do Sul, mas todo o Brasil, recebeu poucas "obras públicas" durante a Fase colonial de nossa História. Pedro Calmon⁴⁰, em seu livro "Espírito da Sociedade Colonial", datado de 1935, ao comentar a questão vai dizer:

"A Administração portuguesa não cuidou metodicamente da civilização material do Brasil. A colônia não tinha estradas carroçáveis e grandes obras d'arte. O caráter agreste das populações sertanejas ressentiu-se do isolamento e das dificuldades com que lutavam para comunicar-se através de

³⁹ WEIMER, Gunter - *A arquitetura*, Editora da Universidade, 2ª Edição, 1998 (Síntese rio-grandense 10)

⁴⁰ CALMON, Pedro - *Espírito da Sociedade Colonial* (Edição ilustrada), Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1935, pg. 233-234.

caminhos tormentosos. A viagem para as regiões montanhosas representava um penoso sacrifício de tempo, recursos e animais. E, porque as regiões mais procuradas eram as mais fechadas, os governos das capitânicas preferiam tê-las confinadas na sua abrupta topografia, fazendo colaborar com os acidentes naturais as autoridades dos "registos", ou postos de duana no interior. O Brasil foi o grande país sem pontes."

A estrutura administrativa do Brasil colônia era relativamente complexa, e deixava grande parte das obras públicas ao encargo das Câmaras das vilas e cidades de então. Estas tinham poucos recursos, o que, a par de outras mazelas administrativas, foi, em boa medida responsável pela modesta performance colonial em matéria de obras públicas. Mesmo assim, esse entendimento não é o único e segundo alguns relatos, quem conhecesse as cidades mais antigas "*verificará pelas pontes de pedra, abastecimentos de água, fontes públicas, calçamento, edifícios públicos e outras obras, a operosidade inteligente dessas vereanças...*"⁴¹ Por óbvio as cidades mais antigas aqui comentadas por suas obras, situavam-se nas Minas Gerais, região grandemente favorecida à época colonial por conta do Ciclo da Mineração.

No Rio Grande do Sul, as coisas eram bastante distintas, como já se comentou. A posição geográfica desta Província marcou radicalmente sua História política, administrativa e até urbanística. A prioridade nesta região era a conquista e a defesa de um território permanentemente em disputa e que além disso, não possuía as riquezas sucessivamente exploradas pela Coroa: Pau-brasil, Cana de açúcar e ouro. Economicamente, a região vai dar suporte ao ciclo econômico protagonizado por outra região da colônia: a região de mineração de ouro. O gado trazido pelos Jesuítas e espalhado pelo pampa, interessava como couro, e, principalmente como carne e charque aos homens envolvidos na extração do minério. O historiador Carlos Dante de Moraes⁴², a propósito, vai dizer:

⁴¹ LIMA JR, Augusto, *Visões do passado*, pg. 34, Rio, 1934, citado por Pedro Calmon em *Espírito da Sociedade colonial*, São Paulo, 1935, pg. 231-232.

⁴² MORAES, Carlos Dante de - *Figuras e Ciclos da História Rio-Grandense*, Coleção Província, Editora Globo, Porto Alegre, 1959, pg. 71

"(...) por essa época, em vista dos grossos rendimentos que daí auferia, eram as Minas que absorviam todo o afã administrativo e fiscal da Metrópole. Ficariam para o Rio Grande, sem embargo de seu caráter de região contestada, apenas os sobejos dos recursos oficiais. "

Tudo isso explica o fato de o Rio Grande do Sul ter vivido uma urbanização peculiar e relativamente tardia. Para suprir a lacuna de uma fraca ação estatal, nos começos de 1800, é a iniciativa privada que vai tomar uma série de iniciativas e executar obras com um sentido nitidamente público, por óbvio motivados pelo interesse direto que tinham nas mesmas. Segundo Carlos Dante de Moraes⁴³, esse espírito empreendedor chamou a atenção de viajantes como Arsène Isabelle:

"Entre os negociantes, porém, alguns há bastante adiantados: dragam por sua conta o canal do Rio Grande, permitindo que fundeiem no porto da cidade embarcações de maior calado(...). Arsène Isabelle acentua o "espírito de associação" dos negociantes de São Pedro, os quais empregavam parte de sua fortuna em obras de utilidade pública, a fim de atrair o comércio estrangeiro. "Construiu-se uma alfândega espaçosa" diz ele, "foi feito o cais; um teatro acaba de ser levantado, o Paço do Conselho está em construção e tudo isso à custa dos negociantes da cidade."

Segundo o citado historiador⁴⁴, o descompasso "entre o desatar das energias econômicas, circulando por todas as veias do Rio Grande, e os métodos obsoletos e estreitos da máquina oficial" era flagrante. Enquanto a iniciativa privada tratava de agir para resolver problemas ligados à urbanização e que se apresentavam como prementes, a estrutura administrativa era ineficaz na província e taxava de forma excessiva e anti-econômica os contribuintes rio-grandenses. Para este historiador, às vésperas de 35 essa será uma das causas da eclosão do conflito farroupilha. Mas o aprofundamento dessa questão já nos levaria a um outro estudo e desborda os limites dessa dissertação...

⁴³ MORAES, Carlos Dante de, in obra citada pg. 107.

⁴⁴ Idem, pg. 108.

A Secretaria de obras públicas da Província

Em 1822, com a proclamação da Independência do Brasil em relação à Coroa Portuguesa, o Governo Central trata de organizar a estrutura administrativa do país. Nesse contexto, no Rio Grande do Sul, um Governador é nomeado pelo Poder Central para organizar a província de forma autônoma⁴⁵. Segundo Gunter Weimer, essa estrutura administrativa era bastante enxuta, contando basicamente com 4 Secretarias:

- Secretaria de Governo
- Secretaria do Interior e Justiça
- Secretaria de Fazenda
- Secretaria de Obras Públicas

Para este trabalho, interessa basicamente o trabalho desenvolvido pela Secretaria de Obras públicas, que através da Repartição de Obras Públicas, fez o projeto de muitas cidades do Rio Grande do Sul e de inúmeras obras. O propósito de comentar o trabalho dessa Secretaria, aqui, é o de demonstrar o esquecimento e a invisibilidade da população pobre de então no "menu" de competências e de intervenções realizadas por aquela pasta. Trata-se de dar consistência ao argumento de que estávamos diante de um período em que a estratégia predominante do Poder Público relativamente à população de baixa renda era a da **ausência** ou **invisibilização**.

O já citado historiador Carlos Dante de Moraes⁴⁶, comenta em uma passagem a atuação do estado em matéria de obras públicas, no período anterior à Guerra dos Farrapos:

"No ano de nossa independência, não existia uma única ponte na província, pois apenas se iniciara a construção da de Rio Pardo. (...) As obras públicas empreendidas pelo Estado cifravam-se a alguns edifícios, aquêles

⁴⁵ WEIMER, Günter, in *A arquitetura*, Editora da Universidade, 2ª Edição, 1998 (Síntese rio-grandense 10)

⁴⁶ MORAES, Carlos Dante, in obra citada, pg. 111.

indispensáveis ao prestígio e funcionamento da autoridade civil e militar, ao fisco e à Justiça: Casa do Governo, alfândega, trapiches, arsenais, quartéis, fortes, cadeias, etc."

Jean Roche⁴⁷, um historiador francês que documentou a História do Estado dos anos de 1829 a 1847, deixou uma obra de inegável valor histórico, na qual publica os Relatórios que os Presidentes da Província deixavam a seus sucessores. Nestes relatórios podemos apreciar, no original, as obras públicas que estavam sendo conduzidas pela Secretaria de obras públicas, bem como suas dificuldades administrativas, tais como as de Pessoal, que transparecem claramente no trecho a seguir transcrito e que consta do Relatório de 1835:

"Grandes obstáculos encontrava o Governo Provincial quando pretendia mandar fazer uma ponte, abrir ou melhorar uma estrada, ou construir um Edifício Público, não tendo oficiais engenheiros que examinassem as circunstâncias do lugar em que seriam feitos, faltando-lhes as necessárias plantas, e não havendo pessoas aptas para examinar se os arrematantes cumpriam as condições a que se haviam sujeitado (...). Hoje felizmente temos na Província um insigne Engenheiro, o Major Domingos Monteiro; (...) Fica portanto a Província reduzida a um único engenheiro(...)"

A par da precariedade da estrutura administrativa, é curioso reparar, nestes Relatórios, que os mesmos foram interrompidos durante o período de 1836-1845, justamente a década do conflito farroupilha, demonstrando o impacto da Guerra na Administração da Província. De fato, o Relatório de 1835, firmado por Antônio Rodrigues Fernandes Braga, ainda em seu início, vai dizer: *"Tomando sobre meus ombros a administração desta Província, eu a achei ameaçada de uma Guerra"*, pressagiando o conflito que eclodiria a seguir. Na retomada do costume administrativo dos Relatórios, em 1º de março de 1846, é o Conde de Caxias, quem vai dizer:

"Depois de oito annos, em que, suspensos os trabalhos desta Assembléa por motivo de intestina guerra, esteve esta Província privada das luzes dos seus Representantes, permiti, Senhores, que eu, antes de exporvos, como a Lei ordena, as urgentes necessidades desta parte do Império, vos felicite, cheio de satisfação, pelo

⁴⁷ ROCHE, Jean - *L'administration de la province du Rio Grande do Sul de 1829 a 1847*. Porto Alegre, UFRGS, 1961.

restabelecimento da paz e da Ordem (...)" (grafia original, ROCHE, 1965).

Pode-se imaginar, o que o período farroupilha significou, portanto, para a Secretaria de obras públicas, que praticamente parou durante o conflito e que, a posteriori, teve de se encarregar de inúmeras reconstruções...

Gunter Weimer em seu livro "*A Arquitetura*" faz minuciosa leitura destes relatórios, tanto prévios quanto posteriores ao conflito farroupilha, dando grande atenção às obras públicas e destacando as principais intervenções. Deste valioso levantamento, e da leitura simultânea dos relatórios originais, podemos apresentar uma modesta síntese, conforme quadro exemplificativo na página seguinte.

Quadro 1 - Principais obras executadas pela Secretaria de Obras Públicas da Província e suas motivações

Principais obras executadas pela Secretaria de Obras Públicas da Província	Motivações para as obras	Exemplos de intervenção	Período
Igrejas	Explica-se a intervenção estatal pela indissociável ligação que tinham, à época, Estado e Igreja. Cada cidade tinha que ter a sua Igreja/Capela e o Estado era fundamental na obtenção de recursos para a construção das mesmas. De sua parte a Igreja era fundamental para fins de "coerção ideológica".	Igreja Nossa Senhora das Dores e Igreja Matriz de Nossa Senhora da Madre de Deos de Porto Alegre	Após o Conflito Farroupilha - 1846 (reconstruções)
		Matriz de Pelotas	Após o Conflito Farroupilha - 1847
Casas de Câmara e Cadeia Prisões	A insegurança na Província era um problema recorrente em todos os Relatórios. Daí a necessidade de construção de prisões e/ou de Casas de Câmara e Cadeia, a fim de melhorar o aparato repressivo do Estado e da Capital.	Casa de Correção de São Francisco de Paola (atual Pelotas)	Antes do Conflito Farroupilha - 1835
		Cadeia de Rio Grande	Após o Conflito Farroupilha - 1850
Quartéis e Fortes	A construção de quartéis é justificada também pela necessidade estatal de reforçar o aparato repressivo de uma Província historicamente marcada por conflitos armados, inclusive contra o Poder Central, como foi o de 1835.	Forte de Caçapava (inacabado)	Década de 50
Estradas	Na Província, poucas estradas eram carroçáveis, a necessidade de comunicação entre as cidades e de abreviar o tempo de viagem entre elas, era premente.	Do município de Cruz Alta para as Vilas de Cachoeira e Rio Pardo	Após o Conflito Farroupilha - 1846
Pontes	Sem pontes, o desenvolvimento da Província era inviável, já que o território era rico em rios navegáveis e de considerável largura e profundidade.	No Passo Real de Piratini e Jacuí e Ponte de Pedra no Riacho de Porto Alegre	Após o Conflito Farroupilha - 1846
Escolas e Teatros	Aqui, o descalabro é gritante: Em 1831 havia apenas uma escola em toda a Província... Os equipamentos culturais eram raros e precários. Os administradores da Província sentiam a necessidade de investir nessas obras de caráter cultural.	Liceu Dom Afonso	1850
		Teatro São Pedro	Década de 50
Hospitais	A saúde pública também contava, em 1835, com apenas 2 hospitais em todo o vasto território da província.	Hospital de Rio Pardo	Década de 50

Após o conflito farroupilha, a maioria das obras públicas passará a ser realizada nos territórios legalistas, ou seja, naquelas cidades que ficaram ao lado do Poder Central durante a guerra⁴⁸. Cidades como a "leal e valerosa cidade de Porto Alegre", a qual, de fato, carregou pesados investimentos em obras públicas após o deslinde do conflito... Demonstra-se assim, a utilização do aparato administrativo estatal para fins políticos e ideológicos, premiando através das obras públicas populações "alinhadas" e punindo com a ausência das mesmas os territórios habitados por populações "rebeldes". Eram as primeiras manifestações das práticas políticas clientelistas em território rio-grandense...

A Secretaria de Obras Públicas irá viver uma fase de grande prosperidade na segunda metade do século XIX, principalmente até a Guerra do Paraguai. Na verdade, o maior volume de recursos para investimentos derivou da maior arrecadação de tributos levada a efeito pelos governos central e da província, que beneficiaram-se de um surto de expansão econômica vivido pelo Brasil após a extinção do tráfico negreiro. Em consequência de uma maior dinamicidade econômica, por óbvio se arrecada mais e, conseqüentemente, tornam-se maiores os investimentos em obras públicas. No Rio Grande do Sul essa fase será marcada pela construção de obras civis em número bastante superior ao período anterior. A construção de equipamentos institucionais e de segurança pública como cadeias, casas de câmara e/ou as 2 funções combinadamente; de equipamentos culturais e de saúde terá grande empuxe nessa época

Nem essa maior dinamicidade econômica trará ao Poder Público, no entanto, preocupação em edificar para os pobres. Não encontramos registro de obras públicas realizadas nessa época que digam respeito a essa necessidade pública, embora se possa deduzir que a população de então crescia vertiginosamente, e, é claro, ainda mais a população de baixa renda da província. Deduz-se daí que as famílias pobres "se viravam" como podiam, auto-construindo suas moradias ou, no caso dos escravos, dependendo da boa vontade de seus proprietários...

⁴⁸ WEIMER, Günter, in obra citada., pg. 81.

A República Velha

Como se sabe, a Guerra do Paraguai terá um impacto necessariamente negativo sobre a economia do país, da Província e, por conseguinte, do Governo, que priorizaria a destinação de recursos públicos para a Guerra. Já em fins do século e no período de "decadência" do Império, em 1882, é fundado o PRR - Partido Republicano Rio Grandense, que de pouca expressão no período imperial é conduzido ao Poder no Rio Grande do Sul quando da proclamação da República, em 1889. O PRR foi o responsável pela condução de Júlio de Castilhos à Presidência do recém tornado *Estado* Rio Grande do Sul.⁴⁹

A leitura da 1ª Constituição da República⁵⁰, promulgada em 24/02/1891, esclarece já em seu artigo 1º o novo desenho institucional do país:

*"Art. 1º - A Nação Brasileira adota como forma de Governo, sob o regimen representativo, a republica federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitue-se, por **união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias em Estados Unidos do Brazil**" (grafia original, grifos meus)*

A antiga província de São Pedro do Rio Grande do Sul, transformada em Estado na República, teria agora uma autonomia administrativa maior, e o artigo 63 da Constituição Federal⁵¹ de então, diria:

"Art. 63 - Cada Estado reger-se-á pela Constituição e pelas leis que adoptar, respeitados os princípios constitucionais da União."

Diante da competência que lhe é outorgada pela Constituição Federal, Júlio de Castilhos irá promulgar a "Constituição Política do Estado do Rio Grande do Sul" em

⁴⁹ WEIMER, Günter, in obra citada, pg. 101.

⁵⁰ *A Constituição Federal e as Constituições dos Estados da Republica do Brazil*, Echenique e Irmão Editores, Pelotas e Porto Alegre, 1895, pg. 7.

⁵¹ Obra citada, pg. 27.

14/07/1891. Essa Constituição irá reestruturar o Estado para um novo período político e administrativo sob a regência férrea do Presidente Júlio de Castilhos.

No que diz respeito às obras públicas, é importante ressaltar que, talvez devido à importância do trabalho desenvolvido pela Secretaria de obras públicas da Província ao tempo do Império, tal estrutura administrativa é mantida na proposta Castilhista de Organização do Estado, que criava uma estrutura enxuta. Pode-se chegar a essa conclusão pela leitura do artigo 27 da referida Constituição⁵²:

"Art. 27 - Exercendo as suas atribuições relativas à manutenção da ordem material, à direção dos serviços públicos que lhe estão confiados e à fiscalização das relações industriais no que interessam à comunhão rio-grandense, o Presidente é auxiliado pelas Secretarias de Estado, que presidirão às respectivas Secretarias, assim denominadas: 1ª - do interior e exterior, 2ª - da fazenda, 3ª - das obras públicas.

§ Unico - O Presidente do Estado distribuirá por essas Secretarias os serviços administrativos." (grafia original, grifos meus)

A Constituição estabeleceu ainda a obrigatoriedade dos Secretários prestarem contas de suas gestões, nos seguintes termos:

*"Art. 29 - Os Secretários de Estado são obrigados a apresentar ao Presidente **relatórios anuais**, que serão distribuídos por todos os membros da Assembleia, na ocasião em que a esta for presente a mensagem presidencial."⁵³ (grafia original, grifos meus)*

Assim, que em cumprimento à determinação constitucional, os Secretários de Estado apresentavam Relatórios anuais que se constituem hoje em uma importante fonte de informações das atribuições daquelas Secretarias de Estado e de

⁵² *Constituição Política do Estado do Rio Grande do Sul, in A Constituição Federal e as Constituições dos Estados da República do Brasil*, Echenique e Irmão Editores, Pelotas e Porto Alegre, 1895, pg.70.

⁵³ Obra citada, pg. 71.

suas realizações. Assim que no "Relatório dos Negócios de Obras Públicas"⁵⁴ apresentado em 1894 pode se ver, a título ilustrativo, a extensão dos trabalhos a cargo da nova estrutura administrativa. Nesse Relatório, o Diretor de Obras Públicas, José Barbosa Gonçalves, relata as várias obras que vinham sendo feitas pela Diretoria de Obras Públicas da Secretaria de Obras Públicas, dentre as quais várias Estradas (pg.23) e Pontes (pg.25), Prédios Públicos (pg. 22) e obras ligadas à cultura como o apoio ao Theatro São Pedro (pg. 22). Destacam-se ainda a menção às obras do Hospício São Pedro (pg. 22) e de obras de melhoria do prédio do Palácio do Governo e suas dependências. Naquele Relatório encontram-se menções à precariedade em que se encontrava o referido prédio e à necessidade de construção de um novo (pg. 21).

O Relatório de 1894 apresenta ainda um esquema⁵⁵ no qual se pode ver que estariam a cargo da Diretoria de Obras Públicas:

- Viação Terrestre e Fluvial,
- Terras e **Obras Públicas**
- Telégrafos, Correios e Mineração
- Carta Geral e Estatística

No que diz respeito às "Obras Públicas", o esquema esclarece que referem-se a "*Edifícios e Construções em Geral*", compreendendo-se entre as atribuições da Diretoria "*Projecto - Construção - Fiscalização - Melhoramento dos existentes*" (grafia original). Bastante abrangente, portanto, a responsabilidade da Diretoria, que ia desde o projeto à fiscalização das obras e posterior melhoria dos prédios existentes.

Observa-se claramente a **ausência** de qualquer menção à execução de moradias para a população pobre tanto na descrição das competências da secretaria nascente quanto no Relatório das obras executadas. Essa ausência evidencia uma estratégia de

⁵⁴ *Relatório dos Negócios de Obras Públicas apresentado ao Exmo. Sr. Presidente Dr. Júlio Prates de Castilhos pelo Secretário de Estado João José Pereira Parobé, 1894*, Porto Alegre, Oficinas Typographicas da Federação, 1894.

⁵⁵ *Relatório dos Negócios de Obras Públicas apresentado ao Exmo. Sr. Presidente Dr. Júlio Prates de Castilhos pelo Secretário de Estado João José Pereira Parobé, 1894*, Porto Alegre, Oficinas Typographicas da Federação, 1894, pg. 30.

invisibilização da população pobre, tendo em vista que o problema da moradia da população de baixa renda já se colocava como premente em fins do século XIX. Senão, vejamos.

Em 13 de maio de 1888 foram alforriados quase 800.000 escravos no Brasil. Abolida a escravatura, efetivamente emergia uma demanda e um problema: Em que local iria morar a população recém alforriada? Francisco Iglesias⁵⁶, a propósito da situação recém instalada vai dizer:

*"(...) Morreu a forma de trabalho, mas não acabou o latifúndio. A reforma agrária devia completar aquela medida. **A massa de negros, arruinada, sem terra e sem serviço, vem para as cidades** e será a base do proletariado, marcando negativamente a formação do trabalhador, por sua falta de preparo para as atividades urbanas e pelo **total abandono em que se encontra**. A emancipação real do negro ainda não se completara." (grifos meus)*

Para além dos problemas de moradia dos negros que já moravam em casas de famílias abastadas nas cidades (sem teto de uma hora para outra), uma leva de evadidos do campo vai aumentar o problema habitacional na década final do século XIX, também em Porto Alegre.

Agravando esse problema, o país e a região recebiam à época levas de imigrantes pobres, como italianos e alemães. É certo que a maior parte deles se dirigiu ao interior do Estado, mas há evidências de que parte dessa população tenha ficado na Capital.

Embora, evidentemente, a demanda habitacional dessa população de baixa renda existisse, a questão só era vivenciada como problema pelos próprios prejudicados, já que o Poder Público ignorava solenemente a questão, dedicando as preocupações e o dinheiro público às obras que, no seu modo positivista de governar, eram mais

⁵⁶IGLÉSIAS, Francisco - *Momentos democráticos na Trajetória Brasileira*, in *Brasil, sociedade democrática*, Hélio Jaguaribe [et al] - Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1985,pg. 152.

importantes para o Estado. Segundo Pesavento⁵⁷, no entanto, havia, de parte da população, uma expectativa diferenciada, frustrada pela permanência das desigualdades:

"Com a Proclamação da República e a abolição dos privilégios de nascimento, a palavra cidadania passou a ter um sentido preciso de extensão de direitos ao povo, estabelecendo uma relação entre os governados, que pagavam impostos, obedeciam às leis e votavam, e o Estado, que administrava os serviços públicos e controlava a política. Todavia, as diferenças sociais perpassavam os desideratos políticos e, na prática, constituíam-se duas classes de cidadãos."

Por óbvio as obras públicas levadas a cabo na época e acima exemplificadas eram importantes para o Estado e para a coletividade. Apenas salienta-se que parece ser bem antiga a priorização de obras que beneficiem mais diretamente uma parte da população - justamente a parcela mais rica do Estado e da Capital - em detrimento daquelas camadas mais desfavorecidas e que viviam naquele momento, pela razões expostas, uma grave crise habitacional.

As fontes indicam que a população pobre enfrentava esse esquecimento governamental morando em cortiços ou auto-construindo sua moradia para além do território que era reconhecido como "cidade", constituindo os primeiros assentamentos auto-produzidos - ou *favelas* - do município . Ao comentar a primeira década da República, Pesavento⁵⁸ registra:

"(...) a ocupação do espaço urbano, por seu lado, tendeu a reproduzir a assimetria presente nas relações sociais, impondo mecanismos de segregação, discriminação e confinamento."

⁵⁷ PESAVENTO, Sandra Jatahy - *Os pobres da cidade - vida e trabalho 1880-1920.*, Ed. da Universidade - UFRGS, Porto Alegre, 1994, pg.71.

⁵⁸ PESAVENTO, Sandra Jatahy - *O cotidiano da República: elite e povo na virada do século*, Ed. da Universidade/UFRGS, Porto Alegre, 1995, p. 32

Os jornais da época tem fartas reportagens a respeito bem como minuciosas descrições. Tudo isto, no entanto, acontece quando Porto Alegre já tinha autonomia administrativa como Município, bem como legislação própria. Adentremos, então, em nosso objeto de estudo propriamente dito.

Estudo de caso: Porto Alegre

1892 a 1914 - A invisibilização

Conforme já vimos, no mundo todo, a cidade de 100 anos atrás convivia com a pobreza, "fazendo de conta" que ela não estava ali, ou seja, escondendo-a, invisibilizando-a. Esse processo de invisibilização de uma população acontece no plano das representações que compõe o imaginário de uma cidade. Segundo Sandra Pesavento⁵⁹, as representações tem esta "*capacidade de re-apresentar o real e de articular uma relação ambígua entre ausência e presença.*" Explicando muito bem o fenômeno da invisibilização da pobreza, característica da cidade de 100 anos atrás, as representações se colocam "no lugar" do real, substituindo-o. Assim, é possível, no plano do imaginário ter uma cidade sem a presença dos pobres. Como opera esse processo? Conforme a citada historiadora:

"Sem necessidade de correspondência exata com a realidade, as representações se impõem por critérios de plausibilidade, verosimilhança, pelo recurso a estratégias discursivas dotadas de forte apelo de positividade, pelo emprego de imagens portadoras de enorme capacidade de mobilização e pelo uso de práticas sociais eficazes e sedutoras."

Na Porto Alegre do início do século, a situação não era diferente. O imaginário operava ativamente para "invisibilizar" uma população que a elite preferia não ver. A população de baixa renda portoalegrense, no início do Século, residia ainda, em sua grande maioria, no centro da cidade. Moravam em pequenas casas, de porta e janela, em becos da área central, na parte de trás da Igreja Matriz, na Rua do Arvoredo (atual

⁵⁹ PESAVENTO, Sandra - *A construção da diferença: cidadania e exclusão*, Texto para discussão, 1998, pg. 2.

Fernando Machado) ou na Cidade Baixa. A principal tipologia habitacional adotada, no entanto, era a do "cortiço". Novamente é a obra de Sandra Pesavento⁶⁰ é que nos situa:

"Os velhos sobrados e casarões, que haviam sido morada de baronesas e brigadeiros passaram a atestar a diversificação social da Porto Alegre do Século 19. Enquanto seus donos se retiravam para a Duque de Caxias ou para a Independência construindo novos palacetes, as antigas construções, sublocadas, passaram a abrigar nos seus porões uma população pobre que se tornava cada vez mais numerosa."

Foi exatamente essa característica da população de baixa renda: *"tornar-se mais numerosa"*, que fez com que a estratégia da invisibilização da pobreza se sofisticasse e a cidade, através de sua elite e de seus planejadores, se visse obrigada, já no início do século XX, a incrementar sua estratégia fazendo entrar em cena a Campanha Sanitarista.

A preocupação sanitaria vertebrou as preocupações dos urbanistas com as cidades brasileiras no início da República. Doenças infecto-contagiosas proliferavam em função de focos de água estagnada, precária remoção do lixo, não esgotamento das águas servidas e má aeração e insolação do ambiente urbano. Assim, ao lado do Desenvolvimento científico na área médica, que, no Brasil, liderada por Osvaldo Cruz se dedica à descoberta de inúmeras vacinas, multiplica-se a visão positivista que, segundo Weimer⁶¹:

"(...) insistia na prática sanitaria como única forma de combater essas doenças. A teoria comtiana era a de que, ao "higienizar" o ambiente, as pessoas, automaticamente, se tornavam saudáveis. "

O cortiço será eleito o vilão da Política Sanitarista, o lugar infecto e propício à proliferação de doenças por excelência. Na apresentação do ensaio fotográfico *"Cortiços*

⁶⁰ PESAVENTO, Sandra - *Os pobres da cidade - vida e trabalho 1880-1920.*, Ed.. da Universidade - UFRGS, Porto Alegre, 1994, pg 86.

⁶¹WEIMER, Gunter - *O sanitarismo e o Planejamento das cidades* in Estudos Tecnológicos Unisinos, Arquitetura, Ed, Unisinos, 1997, pg. 33.

– *Uma realidade invisível*” de Wagner Celestino, é dada boa definição, por Manoel Del Ryo⁶² do que vem a ser essa tipologia habitacional:

*“Os cortiços são moradias coletivas, instaladas geralmente em imóveis grandes e velhos, deteriorados, adaptados irregularmente para serem alugados às famílias de baixa renda. Na maioria dos cortiços moram dezenas de famílias que **disputam** o uso de um ou dois sanitários coletivos; de um chuveiro – quase sempre um cano que jorra água fria; e um ou dois tanques de lavar roupas, que também devem servir para lavar utensílios, louças e até mesmo alimentos. Os encanamentos entopem com bastante frequência espalhando esgoto por toda habitação. As instalações elétricas sempre improvisadas provocam curto-circuitos e incêndios. As famílias são confinadas em um único cômodo, geralmente úmido e insalubre, em muitos casos sem janela.”*

Essa descrição é de um cortiço atual. Não são poucas, no entanto, as semelhanças com os cortiços do centro de Porto Alegre na virada do século. Sandra Pesavento⁶³, em seu livro *“Os pobres da cidade”*, traz um comentário publicado no Jornal *“A gazetinha”* do dia 20 de agosto de 1898, que bem resume a situação dos referidos cortiços:

“Aqui nesta cidade quem possui um pedaço qualquer de terreno julga ter uma califórnia cuja exploração é facilíssima. Para isso constroem um galpão, sem alinhamento, sem confortabilidade, dividem-se em centenas de nichos faltos de luz e ar e por preço exorbitante alugamos ao pobre proletário que vê-se na necessidade de habitá-los. Além desses infectos cortiços, há a moradia em porões, o que por forma alguma deveria existir, pois está mais do que provado que essas habitações são sumariamente nocivas não só aos que nela vivem como também para a cidade em geral. Tanto os cortiços como os porões são úmidos e infectos, sendo em tudo e por tudo prejudiciais. Há um artigo do código de posturas municipais que obriga os proprietários de cortiços a caíarem os mesmos ao menos uma vez por ano, sob pena de multa, entretanto jamais se ouviu dizer que um só fiscal

⁶² DEL RIO, Manoel (organizador) - *CORTIÇOS –Uma realidade que ninguém vê* –Edições Loyola, São Paulo, 1998, pg. 7.

⁶³ PESAVENTO, Sandra - *Os pobres da cidade - vida e trabalho 1880-1920.*, Ed.. da Universidade - UFRGS, Porto Alegre, 1994, pg 90.

pusesse em execução tal artigo, mas não é, podemos afirmar, por que os proprietários não hajam infringido a lei."

A citação supra, de um influente jornal da época, faz com que entendamos o contexto social em que se deu a campanha sanitaria do início do século e também a que objetivos não revelados serviu a ideologia "higienista". Em boa medida, "sanitarizar" a capital significa, literalmente, expulsar a população pobre do centro. Afinal, é essa população de baixa renda que "infecta" o centro do capital, e toda uma campanha é orquestrada com a finalidade de legitimar socialmente a progressiva "limpeza" do centro dos cortiços que o estavam "enfeitando".

A primeira estratégia da legislação em relação à população pobre: a invisibilização pela via do discurso da Higiene

A legislação de Porto Alegre, desde a primeira legislatura até o ano de 1915, vai tratar o problema da habitação pobre sob o prisma da campanha higienista, e é, portanto, somente pelo avesso do propósito da campanha que os pobres surgem: eles são o entrave para a Higiene da capital.

Refletindo as preocupações da época, já na Lei Orgânica de 1892, "*regular o serviço de higiene municipal*"⁶⁴ aparece como atribuição do Prefeito, autoridade máxima do município. No ano de 1894, o Acto nº 33 "*Crêa o cargo de Inspector de Higiene municipal nesta capital.*"⁶⁵ Vale a pena reproduzir parte do texto do referido Acto, pelo tanto que revela do imaginário da época:

*"O intendente do municipal de Porto Alegre, Alfredo Augusto de Azevedo, tendo em consideração a **necessidade de regularisar o serviço de Higiene do Município, um dos mais importantes da publica administração, por ser o que mais directamente affecta o interesse geral**; resolve (...) criar o cargo de Inspector de Higiene municipal."* (grafia original, grifos meus)

Como já se disse, o saneamento era considerado parte importante da campanha higienista levada a cabo em todo o país, e, também em Porto Alegre, do final

⁶⁴ Lei Orgânica do Município de Porto Alegre, 1892, Art. 18, § 20.

⁶⁵ Acto nº 33, de 11 de abril de 1894.

do século XIX ao início do século XX, muitos diplomas legais vão tratar da matéria. Em 1898, através do Acto nº 14⁶⁶, já se cria uma comissão técnica de estudo "para o serviço de abastecimento de água e construção da rede de esgotos".

Já em 1909, sob justificativa que levava em conta a necessidade de observância de regras para o bom funcionamento do serviço de "exgottos" que estava sendo implantado, à época, na capital, o Acto nº 66 vai inaugurar a estratégia do "Controle" como parceira inseparável da "Higiene". Diz o artigo 1º deste Acto:

"Art. 1º - Nenhuma instalação domicilliaria para o serviço de exgottos deverá ser executada sem aprovação da respectiva planta apresentada em duas vias pelo proprietário do prédio, por meio de requerimento à intendencia municipal (...)"(grafia original)

Não resta dúvida, que a população pobre não tinha como cumprir as exigências da legislação municipal, que para além desta, estabelecia uma série de outras providências administrativo-burocráticas e técnicas para poder fazer jus ao serviço de saneamento. Tanto a tipologia do cortiço, como a população pobre que ia residir nos nascentes "arraiais", em "casinhas" de porta e janela, inicia uma trajetória de irregularidade, clandestinidade e exclusão em relação aos equipamentos e serviços urbanos que a municipalidade oferece, mas, sem que o declare, não oferece ao conjunto da população.

Os pobres só aparecem "a contrapelo" na expressão cunhada por Walter Benjamin e que Sandra Pesavento⁶⁷ nos faz entender na seguinte passagem:

"Ler a cidade dos excluídos, pobres e marginais conduz o historiador a "escovar a história a contrapelo", como diz Benjamin, buscando os cacos, vestígios ou vozes daqueles que figuram na história como "povo" ou "massa" ou que se encontram na contramão da ordem, como marginais."

⁶⁶ Acto nº 14, de 31 de maio de 1898.

⁶⁷ PESAVENTO, Sandra - *Muito além do espaço: por uma história cultural do urbano*, in *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, 16, julho-dezembro 1995, Editora da Fundação Getúlio Vargas, pg. 284.

Nabil Bonduki⁶⁸ comenta que este período mereceu a menção de dezenas de autores e viajantes, e que a vida da elite das cidades brasileiras foi bem descrita, no entanto, *"em contrapartida, um véu negro encobre os alojamentos dos trabalhadores: ninguém os via, ninguém os descrevia. (...) Se as habitações populares não representassem perigo para as condições sanitárias da cidade, nada se saberia sobre elas, pois as únicas informações sobre as mesmas nos chegaram através dos técnicos preocupados com a saúde pública."*

Em Porto Alegre, o corolário desta postura pública de invisibilização e exclusão pelo "controle" será a promulgação do "Código de Posturas Municipaes sobre Hygiene"⁶⁹, também de 1909, estabelecendo uma série de proibições a comportamentos, acompanhadas de sanções constituídas por multas pecuniárias, e do "Regulamento Geral de Construcções"⁷⁰ de 1913, no qual se lê:

"Art. 1º - Nenhuma construção, reconstrução, accrécimo ou modificação de obras se fará na zona urbana ou sub-urbana de Porto Alegre, sem prévia licença da Intendência..."

Neste Regulamento, encontram-se dispositivos que representam lapidarmente o imaginário da época. Veja-se o que diz o § 3º do artigo 20:

"Fica prohibida a divisão de casas ou compartimentos de grandes dimensões por cubiculos de madeira, de modo a se estabelecerem sobre o mesmo tecto varias familias ou occupantes."

A municipalidade simplesmente proíbe a principal tipologia de habitação dos pobres do início do século! A tentativa é, pela via da legislação, fazer desaparecer a população pobre e suas moradias, com os incômodos que acarretava para os munícipes de mais alta renda. Não é outro o tratamento dispensado à tipologia das "casinhas":

⁶⁸ BONDUKI, Nabil - *Origens da habitação social no Brasil* - São Paulo, Estação Liberdade/FAPESP, 1998, pg. 21.

⁶⁹ "Código de Posturas Municipaes sobre Hygiene", Acto nº 68, de

"Art. 29- As edificações de madeira só serão toleradas fóra da zona servida pela rede de exgottos e (...)

§ 1 - Não poderão ser construídas em grupos (...)"

Ora, em todo o Brasil, na época, os Relatórios Sanitaristas, segundo Nabil⁷¹, davam conta, justamente, de 5 tipologias de habitação de baixa renda: o hotel cortiço, a casa de cômodos, os cortiços improvisados e o cortiço-pátio e, finalmente, a casinha. O cortiço, portanto, em suas diversas modalidades, é a principal tipologia, seguida da "casinha". Em Porto Alegre, de fato, os registros são principalmente de cortiços improvisados (casarões transformados em cortiços), cortiços pátios e casinhas. A municipalidade tratou de, legalmente, inviabilizar a construção/manutenção de qualquer destas tipologias.

Em 1914, o município viverá o ponto culminante deste período e desta postura pública, com a elaboração do **Plano Geral de Melhoramentos**, de autoria do Engenheiro -Arquiteto João Moreira Maciel que, por sua grande importância, será examinado a seguir.

Plano Geral de Melhoramentos

O Plano Geral de Melhoramentos embora não se constitua em um instrumento legal, teve força de ordenamento e, sem dúvida, como nos explica Boaventura de Souza Santos⁷², foi um fenômeno/manifestação do "pluralismo jurídico". Este conceito integra a concepção do sociólogo português que concebeu a "cartografia simbólica do Direito" e pode, sinteticamente, ser explicado por suas próprias palavras:

"(...) ao contrário do que pretende a filosofia política liberal e o que sobre ela se constituiu, circulam na sociedade, não uma, mas

⁷⁰ "Regulamento Geral de Construções", Acto nº 96, de 11 de junho de 1913.

⁷¹ BONDUKI, Nabil, in obra citada, pg. 25.

⁷² SOUZA SANTOS, Boaventura - *Uma cartografia simbólica das representações sociais: Prolegômenos a uma concepção pós-moderna do Direito*, in Revista Brasileira de Ciências Criminais, nº 13, janeiro-março 1996, Editora Revista dos Tribunais, 1996, pgs. 259-260, 272.

várias formas de direito ou modos de juridicidade. O direito oficial, estatal, que está nos códigos e é legislado pelo governo ou pelo parlamento, é apenas uma dessas formas, se bem que tendencialmente a mais importante.

(...) [o conceito de pluralismo jurídico] trata-se outrossim, da sobreposição, articulação e interpenetração de vários espaços jurídicos misturados [o que nos conduz ao conceito de interlegalidade]. A interlegalidade é a dimensão fenomenológica do pluralismo jurídico."

Embora não tenha se tornado lei, o Plano Geral de Melhoramentos teve grande impacto na cidade, por ser ao mesmo tempo produtor e produto do imaginário social da Porto Alegre de então. Sua força reguladora se fez sentir por muitos anos e se ele próprio não teve status legislativo, a lei orçamentária do município lhe destinou recursos por 4 anos, entre 1914 e 1918⁷³. Assim dizia a lei orçamentária:

"Art. 3º - Fica o intendente autorizado:

l- a atender pelas sóbras dos orçamentos às seguintes despesas:

(...)

f) a organização e a execução do projecto de embelezamento e saneamento da cidade; " (grafia original)

Vê-se daí a importância que o referido Plano tinha para a cidade, tanto para a municipalidade como para a sociedade de então. Essa importância decorre de seu protagonismo simbólico. O Plano Geral de Melhoramentos projetava Porto Alegre como os porto alegrenses de então gostariam que ela fosse. A propósito, diz Pesavento⁷⁴:

"Constituído por um sistema de idéias-imagens de representação coletiva, o imaginário possui um fio-terra que o liga às condições concretas da existência, mas não é um reflexo do real. As representações sociais são, por assim dizer, históricas, concebidas em cruzamento com práticas historicamente determinadas, mas não tem exata correspondência com o concreto. Elas comportam uma

⁷³ Actos nº 117, 123, 134 e 140, de 1914, 1915, 1916 e 1917 respectivamente.

⁷⁴ PESAVENTO, Sandra Jatahy - *Um novo olhar sobre a cidade: a nova história cultural e as representações do urbano*, in *Porto Alegre na virada do século XIX - Cultura e Sociedade*. Editora da Universidade, UFRGS, Editora da ULBRA, Editora Unisinos, Porto Alegre, 1994.

dimensão de sonho, desejo, utopia, de projeção de um inconsciente coletivo, forjando imagens daquilo que se desejaria que acontecesse."

No início deste século, Porto Alegre parece viver um emblemático exemplo do que estamos discutindo aqui. Envolvida pela atmosfera das idéias modernas que desembarcavam no Brasil vindas diretamente da Paris pós-Haussmann, os porto-alegrenses, através do poder das representações e do imaginário urbano, puderam respirar ares do urbanismo francês em plena província... Vamos ver essa História mais de perto.

O contexto

Segundo Gunter Weimer⁷⁵, o Plano Geral de Melhoramentos de Porto Alegre, de autoria do engenheiro-arquiteto João Moreira Maciel, e que no ano de 1914 propôs todo um reordenamento territorial da capital rio grandense, passando pelo sistema viário e chegando no aformoseamento de Praças, Parques e Jardins, inseria-se em um contexto histórico determinado e altamente favorável às atividades públicas ligadas ao Planejamento urbano. Diz o citado autor:

"A abolição da escravatura e a proclamação da república foram dois fatores que revolucionaram a vida nacional e oxigenaram sua cultura em todos os setores. Em relação ao urbanismo, foram tomadas várias iniciativas no sentido de colocar a Nação a par da evolução dos conceitos na forma em que estavam sendo desenvolvidos na Europa."

Porto Alegre, na verdade até tardiamente, se insere em um movimento que ocorria nacionalmente e que já tinha projetado Belo Horizonte como uma cidade nova - idealizada para substituir a antiga capital Ouro Preto - e que já havia promovido a "reforma urbana" do Rio de Janeiro, aos moldes das reformas levadas a efeito em Paris décadas antes pelo Prefeito Haussmann. Segundo Marshal Bermann⁷⁶:

⁷⁵ WEIMER, Gunter - *Moreira Maciel e seu plano geral de melhoramentos* in *Textos escolhidos da Arquitetura Gaúcha II*, in Estudos Tecnológicos Unisinos, Arquitetura, Ed, Unisinos, 1997, pg. 15.

"No fim dos anos de 1850 e ao longo de toda a década seguinte (...) George Eugène Haussmann, prefeito de Paris e circunvizinhanças, investido no cargo por um mandato imperial de Napoleão III, estava implantando uma vasta rede de bulevares no coração da velha cidade medieval. Napoleão e Haussmann conceberam as novas vias e artérias como um sistema circulatório urbano. Tais imagens, lugar-comum hoje, eram altamente revolucionárias para a vida urbana do século XIX. Os novos bulevares permitiriam ao tráfego fluir pelo centro da cidade e mover-se em linha reta, de um extremo a outro - um empreendimento quixotesco e virtualmente inimaginável, até então. (...) Os bulevares representam apenas uma parte do amplo sistema de planejamento urbano que incluía mercados centrais, pontes, esgotos, fornecimento de água, a Ópera e outros monumentos culturais, uma grande rede de parques."

Pode-se ver aí, que em meados do século XIX, Haussmann já criava/recriava em Paris, com renovada força, o Planejamento urbano como prática e política pública e, com igual força, como disciplina. Todo essa movimentação, *revolucionária* nas palavras de Bermann, tem um incrível poder no campo da representação. O imaginário moderno do urbanismo francês, fatalmente, será exportável para todo o mundo no período imediatamente seguinte, e, como já se viu, também para o Brasil.

As características

O referido Plano Geral de Melhoramentos guiou-se, segundo Célia Ferraz de Souza⁷⁷, pelo trinômio básico: **trânsito, beleza e higiene**. Essas 3 questões são colocadas na justificativa do Projeto de lei como "**necessidades crescentes**" da capital. O texto legal e a planta física correspondente, parece, de fato, contemplar essas questões e sintetizar as preocupações do urbanismo na época, profundamente influenciados pelas motivações haussmannianas de intervenção urbana, constituindo-se em um exemplo lapidar da força do imaginário, senão vejamos.

⁷⁶ BERMAN, Marshall - *Tudo que é sólido desmancha no ar - A aventura da modernidade*. Companhia das Letras, São Paulo, 1986., pg.145-146.

⁷⁷ SOUZA, Célia Ferraz de, DAMASIO, Cláudia Pilla - *Os primórdios do urbanismo moderno: Porto Alegre na Administração Otávio Rocha* in *Estudos Urbanos - Porto Alegre e seu Planejamento*, Ed. da Universidade, UFRGS, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993, pg. 140.

A variável Higiene:

A preocupação sanitária vertebrava as preocupações dos urbanistas com as cidades no início da República. O Brasil, e Porto Alegre de forma exemplar, vivem mais de 1/2 século mais tarde, um processo semelhante ao que viveu Paris à época de Haussmann, conforme já comentamos anteriormente. A proliferação de doenças infecto-contagiosas é diretamente relacionada à precariedade dos serviços urbanos de limpeza e saneamento.

Desta forma, com forte influência do positivismo, a questão do saneamento se tornou, sem dúvida alguma, um tema obrigatório para o Planejamento urbano de então. A proposta do Plano Geral de Melhoramentos de canalização do riacho, tem clara identificação com esse ideário sanitário:

*"Para melhorar o **estado higiênico das adjacências do atual leito do riacho, julgamos conveniente canalizá-lo em linha reta, seguindo o alinhamento atual do mesmo leito logo ao sair da ponte que se acha na rua 13 de maio, em frente à Praça Garibaldi.**"⁷⁸ (grifos nossos)*

Chamamos atenção, no entanto, que "as adjacências do leito do riacho" de então, eram local de moradia de população pobre.

⁷⁸ MACIEL, João Moreira. *Melhoramentos de Porto Alegre*, transcrito por Gunter Weimer in Estudos Tecnológicos Unisinos, Arquitetura, Ed, Unisinos, 1997, pgs.20 a28.

Também não são outras as informações que nos traz o arqueólogo Symanski⁷⁹, que fez um estudo sobre o Solar Lopo Gonçalves:

*"Ao longo do riacho foi se formando um caminho que deu origem à Rua da Margem. (...) Em 1892, a Rua da Margem, cujo nome havia sido mudado para João Alfredo em 1888, já contava com 250 prédios, sendo 246 térreos, três sobrados e um assobradado. (...) **A preponderância quase que total de casas térreas na Rua da Margem demonstra que a condição econômica de seus moradores não era alta** (...) O Solar Lopo Gonçalves, nesse fim de século, se destacava como uma residência atípica na Rua da Margem. Como demonstra o levantamento predial de 1888, era a única casa assobradada dessa rua, implantada da frente para os lados em um amplo terreno que a afastava das demais residências, **as estreitas casas térreas geminadas, ocupadas por uma população de menor poder aquisitivo.**"*

Assim, a proposta de Moreira Maciel de canalizar o leito do riacho atendia além do propósito do saneamento e da higiene uma aspiração da elite porto alegreense que, no início do século XX, tinha nas margens do riacho uma dos locais de moradia de população pobre no município.

Segundo Célia F. de Souza⁸⁰ será Otávio Rocha, com a administração que conduziu entre 1924 e 1928, que implementará boa parte das propostas do Plano Geral de melhoramentos, todas intervenções preocupadas com a questão da "higienização". Segundo a citada autora, essa preocupação é expressa:

"(...) nos depoimentos da época, na tipologia das avenidas adotada e nas obras executadas: a desapropriação e demolição de velhos edifícios e a conseqüente eliminação de focos infecciosos responsáveis pela disseminação de epidemias, a criação de redes de esgoto e água, o calçamento de ruas e espaços públicos (como a Praça Montevideu) e o ajardinamento de praças e do Campo da Redenção (atual Parque Farroupilha) antiga área alagadiça e

⁷⁹ SYMANSKI, Luís Cláudio P. - *Espaço privado e vida material em Porto Alegre no Século XIX*, (Coleção Arqueologia 5) Porto Alegre, EDIPUCRS, 1998, pgs. 61-63.

⁸⁰ SOUZA, Célia Ferraz de, DAMASIO, Cláudia Pilla in obra citada, pg. 142.

que passou a ser um locais de lazer mais importantes de Porto Alegre. "

Resta clara a centralidade da questão da higienização para o urbanismo do início do século nestes lados do Atlântico. Cabe salientar, que o imaginário social moldado pelo desejo de implementar uma reforma aos moldes da vivida por Paris é, juntamente com o discurso médico, a idéia força da proposta de Maciel.

A variável Trânsito:

O Plano Geral de melhoramentos tinha em vista uma capital que crescia em termos populacionais e econômicos. A planta original da cidade já não respondia aos seus anseios de partilhar da "modernidade", sonhada e representada. A idéia de alargar ruas e avenidas, bem como abrir novas avenidas, aos moldes dos *boulevards* parisienses, amparadas pelo pretexto de melhorar o fluxo do tráfego em uma capital "sufocada" por ruas estreitas "casava" perfeitamente com as preocupações higienistas da época.

Na Paris de Haussmann sabe-se que parte da justificativa para uma de suas obras mais notáveis, a abertura das grandes avenidas irradiadas a partir da Place de l'Étoile, foi, segundo Pesavento⁸¹:

"as preocupações expressas pelo barão Haussmann pelo controle das revoltas populares, através da abertura de largas avenidas e boulevards que permitissem a circulação das tropas e que formassem uma espécie de "sistema defensivo" contra o "inimigo interno"."

Pois na Porto Alegre do início do século sabe-se que as apertadas ruas do centro eram de topografia acidentada, e muitas delas tornavam-se lugar de crimes, prostituição e proliferação de doenças. Aqui também havia uma espécie de "inimigo interno" a ser combatido: a pobreza da cidade e suas inevitáveis conseqüências.

⁸¹ PESAVENTO, Sandra Jatahy - *O imaginário da cidade: visões literárias do urbano (Paris, Rio de Janeiro e Porto Alegre)*. Porto Alegre, 1998, no prelo.

Assim que foram propostas do Plano Geral de Melhoramentos:

- A construção da avenida Praia de Belas (à época Avenida Marginal) com a seguinte justificativa:

*"Com o traçado, praticamos uma avenida cuja largura é no mínimo de 60 metros, tendo o centro ajardinado e arborizado numa largura de 20 metros. **Os espaços de 20 metros de cada lado são destinados ao trânsito que se fará sempre no mesmo sentido em cada lado, assegurando assim uma grande velocidade aos veículos e, portanto, tornando o percurso mais rápido.**"⁸² (grifos nossos)*

- A abertura da Av. Júlio de Castilhos, com a seguinte apresentação:

*"Traçamos entre a rua Ramiro Barcelos e a Intendência, **uma avenida de 30 metros de largura, sendo reta** aquela rua até a Vigário José Inácio, sofrendo um desvio a partir desta até a Intendência numa extensão total de 1.400 metros. "⁸³(grifos nossos)*

- O alargamento e prolongamento da Rua General Paranhos (atual Borges de Medeiros), com a seguinte apresentação:

"(...) alargamos em toda a sua extensão a Rua General Paranhos, prolongando-a também desde a Rua General Andrade Neves até a Praça 15 de Novembro."⁸⁴

Esta importante avenida foi posteriormente aberta durante a Administração Otávio Rocha. Sobre esta obra, Célia F. de Souza⁸⁵, vai dizer:

"(...) A antiga Rua General Paranhos era um estreito beco que subia desde a Rua General Andrade Neves até a Rua Duque de Caxias e dali descia numa fortíssima ladeira até a Rua Coronel Genuíno; sua topografia era, portanto, muito acidentada, e,

⁸² MACIEL, João Moreira., in obra citada., pgs.20 a28.

⁸³ MACIEL, João Moreira. *Melhoramentos de Porto Alegre* in obra citada., pgs.20 a28.

⁸⁴ MACIEL, João Moreira. *Idem.*

⁸⁵ SOUZA, Célia Ferraz de, DAMASIO, Cláudia Pilla, in obra citada, pg. 143.

*além disso, se caracterizava por ser um dos polos da cidade de crimes e prostituição. Suas condições sanitárias eram péssimas. (...) Com a **abertura da Avenida Borges de Medeiros, com suas características de uma avenida "moderna", ampla, totalmente calçada e arborizada, com previsão para um fluxo intenso de automóveis e bondes; a implantação de redes de esgoto, água e luz elétrica, conseqüente desapropriação e demolição dos velhos edifícios,** trouxe uma grande transformação e valorização daquele espaço (...)" (grifos nossos)*

Ora, não é difícil, aqui, perceber a radicalidade dessa intervenção urbana, e é quase impossível não reconhecer no impacto dessa obra sobre a cidade do início do século uma clara analogia com as reformas urbanas implementadas por Haussmann na Paris do século XIX. A Abertura da Borges faz com que o cidadão Porto Alegrense se sentisse parte da modernidade. O *remake* parisiense dos pampas atinge seus objetivos. Porto Alegre é moderna, higiênica e bela.

A variável Beleza

Porto Alegre, à imagem de Paris - "*a capital do mundo*" nas palavras de Walter Benjamin⁸⁶ - tinha de ser bela e monumental. Assim que o Plano Geral de Melhoramentos fez diversas propostas de embelezamento para a cidade:

- Jardins:

"Atrás do Mercado projetamos dois parques ajardinados, assim como no prolongamento das ruas Pinto Bandeira e Senhor dos Passos.

(...)Praticamos pequenos jardins diante do Correio e Delegacia Fiscal e ao lado da Alfândega e Mesa de Rendas e também aumentamos a atual praça Martins de Lima.⁸⁷ "

⁸⁶ BENJAMIN, Walter apud PESAVENTO, Sandra - - *O imaginário da cidade: visões literárias do urbano - Paris, Rio de Janeiro, Porto Alegre*: Ed. da Universidade/UFRGS, Porto Alegre, 1999.

⁸⁷ MACIEL, João Moreira., in obra citada., pgs.20 a28.

- Campo da Redenção (atual Parque Farroupilha).

*(...)Procuramos no atual projeto apenas estabelecer o estritamente indispensável **para modificar o atual campo da Redenção, tornando-o um passeio aprazível** no centro da cidade. (grifos nossos)*

- Ajardinamento de parte do leito aterrado do Riacho (atual Praça dos Açorianos).

"(...)O leito atual abandonado pela nova canalização será aterrado (...) parte da sua embocadura no Guaíba será aproveitada para ajardinamento.⁸⁸ "

Na planta do Plano Geral de Melhoramentos, a seguir anexada, é possível visualizar a importância dos jardins, à época existentes ou propostos pelo projeto na concepção de Moreira Maciel.

⁸⁸ MACIEL, João Moreira, *idem*.

Mapa nº 1 - Plano Geral de Melhoramentos

Na conclusão de sua exposição descritiva do Plano Geral de Melhoramentos, Moreira Maciel vai dizer:

*"Assim terminamos a nossa descrição augurando à alegre e pitoresca capital rio-grandense, a consecução do seu **ideal de embelezamento**. "* (grifos nossos)

A importância da estética na estratégia urbana de então é explicitada. Otávio Rocha, anos mais tarde, será fiel a essa preocupação e, segundo Célia F. de Souza:

*"Ao elaborar seu plano de remodelação para Porto Alegre, Otávio Rocha, sendo fiel aos princípios da urbanística moderna que haviam modificado as cidades européias no final do século XIX, sempre teve presente a preocupação com o **resultado estético** que suas obras alcançariam. **O viaduto construído na Avenida Borges de Medeiros**, com o objetivo de diminuir a declividade junto à esquina da Rua Duque de Caxias, **foi alvo de inúmeros estudos na época de sua construção (1929 a 1932) por ser considerado uma obra que viria a concorrer para o embelezamento e higiene da cidade**. O próprio **traçado da Avenida Borges de Medeiros**, assim como a das outras, foi também amplamente estudado com o mesmo o **objetivo de se obter o maior efeito estético**." (grifos nossos)*

Importância do Plano geral de melhoramentos

Célia F. de Souza, avalia o Plano Geral de melhoramentos como sendo de uma singular importância para a modernização da arcaica estrutura urbana da Porto Alegre de então:

"Esse Plano [Plano Geral de melhoramentos] foi de grande importância para a cidade de Porto Alegre(...)

*O importante é ressaltar que, apesar de não ter sido possível realizar nenhuma obra desse plano na Administração José Montaury, ele permaneceu até quase os dias de hoje orientando todo o processo de planejamento da cidade. **Isso porque representou o discurso urbanístico da época sintetizando os temas impostos pelas Escolas de Paris e da estética urbana, tudo isso mediado pela postura higienizante que a nova era***

*demandava e traduzindo um discurso muito mais teórico do que político.*⁸⁹ (grifos nossos)

Tendemos a concordar com a avaliação produzida pela Professora Célia acerca da importância do referido projeto e da sua perfeita consonância com as ideologias e influências urbanísticas então em voga. É necessário, no entanto, refletir sobre o impacto das obras de influência do urbanismo francês entre nós, do ponto de vista daqueles que não foram beneficiados por elas, ou seja, do ponto de vista daqueles que foram desalojados por essas intervenções: os pobres da cidade.

O impacto das intervenções urbanísticas da Escola Francesa sobre a população de baixa renda

A população de baixa renda porto alegreense, no início do Século, residia ainda, em sua grande maioria, no centro da cidade. A tipologia habitacional adotada por essa população era, principalmente, a do "cortiço", como já vimos. Margarete Bakos⁹⁰, em pesquisa realizada nos periódicos da época, dá conta de que as descrições tanto legislativas quanto de Jornais como o Correio do Povo, descreviam os cortiços como "*edificações pestíferas, sem ar e sem luz*".

Assim, juntamente com o propósito urbanístico de melhorar a **circulação**, **embeleazar** a capital e **higienizar** o centro, a intervenção urbana de construção de avenidas como a Borges de Medeiros, a Otávio Rocha e a Salgado Filho atendia, convenientemente, a uma aspiração da elite cidadina: liberar o espaço central da cidade daqueles incômodos, malcheirosos e promíscuos cortiços, habitados pela população de baixa renda que as pessoas pertencentes à classe dominante preferem não ver.

As intervenções urbanísticas derivadas da Escola Francesa na Porto Alegre no início do século, então, a par de todas as significativas mudanças introduzidas na malha

⁸⁹ SOUZA, Célia Ferraz de, DAMASIO, Cláudia Pilla, in obra citada, pg. 140-141.

⁹⁰ Apud BAKOS, Margaret Marchiori - *A Habitação em Porto Alegre: problemas e projetos administrativos (1897 -1937)*, Cadernos de Estudo, Curso de Pós-Graduação em História, n 01, Novembro de 1988, Porto Alegre, 1988, pg. 5.

viária da cidade, que foi alargada, prolongada, integrada e embelezada, tiveram o seu lado obscuro, o seu lado não registrado pela História oficial. De fato, o impacto dessas obras sobre a população de baixa renda moradora dos locais beneficiados pela intervenção urbanística, não foi ainda suficientemente investigado. Não por acaso, as regiões onde se abriram essas avenidas eram regiões pobres e encortiçadas. Segundo Sandra Pesavento⁹¹:

"A Porto Alegre de outrora era, pois, profusa em becos e vielas, que se entrecruzavam num emaranhado de passagens e abrigavam socialidades condenadas, vistas como próprias do povo das ruas e as quais era preciso coibir. Que perigos abrigavam esses caminhos, esses verdadeiros subterrâneos da cidade que expunham a população à toda sorte de malefícios e doenças? Numa associação entre conceitos higienistas e morais, os habitantes de lugares infectos e insalubres só podiam ser degenerados e entregar-se a todos os vícios."

O beco, e a população pobre que a habita, são então, automaticamente associados a mais profunda degeneração moral, dando fôlego às campanhas moralistas e à "cruzada higienista que pretende varrer os becos do mapa e os pobres do centro.

Segundo levantamento apresentado pela historiadora Pesavento⁹² temos o seguinte:

Atual Avenida Borges de Medeiros	Antigo <i>Beco do Poço</i>
Atual Avenida Senador Salgado Filho	Antigo <i>Beco do Trem</i>
Atual Avenida Otávio Rocha	Antigo <i>Beco do Rosário</i>

Verifica-se, então, cabalmente, a propriedade do que estamos dizendo. As avenidas abertas sob a égide do **urbanismo francês**, eram povoadas por população de

⁹¹ PESAVENTO, Sandra - *Os pobres da cidade - vida e trabalho 1880-1920.*, Ed.. da Universidade - UFRGS, Porto Alegre, 1994, pg. 116-117.

⁹² Idem, pg 116-117.

baixa renda. O "casamento" entre a escola francesa com suas idéias força de circulação, higiene e beleza, com o desejo da elite local de "esconder" a pobreza e as mazelas que a acompanham foi exitoso. E os pobres foram sendo progressivamente empurrados para a periferia...

Marshall Berman, comentando o poema Baudelairiano "*Os Olhos dos pobres*", ambientado em um café situado em um bulevar recém inaugurado por Haussmann, sintetiza: "*A presença dos pobres lança uma sombra inexorável sobre a cidade iluminada*" E assim, mais uma vez, Porto Alegre se encontra, através do imaginário, com Paris...

A estratégia adotada pelo Poder Público para lidar com o problema da moradia da população de baixa renda nesta primeira fase do estudo, que se estende da Primeira legislatura da Câmara Municipal de Porto Alegre, em 1892, até o Plano Geral de Melhoramentos, em 1914, estamos chamando, aqui, de **INVISIBILIZAÇÃO**.

1915 - 1928 - A Expulsão.

De 1915 em diante, a legislação de Porto Alegre vai "apertar o cerco" principalmente em relação aos cortiços. Se o momento anterior foi marcado pela INVISIBILIZAÇÃO da moradia da população de baixa renda, aqui, a estratégia adotada pela Municipalidade se torna mais explícita e mais dura com os pobres residentes na área central, constituindo-se em uma clara postura pública de EXPULSÃO.

A legislação tributária e a implantação do serviço de esgotos serão as vedetes do período, taxando e controlando os cortiços de tal forma que inviabilizava-se sua presença nas regiões de maior centralidade. Esta estratégia complementa perfeitamente o processo iniciado com a edição do "Plano Geral de Melhoramentos", examinado no capítulo anterior, com sua sutil e eficaz estratégia que aliava higiene, estética e funcionalidade para, sem dar na vista, "livrar" o centro dos pobres. Não por acaso, Porto Alegre e seus governantes estavam adotando uma estratégia já utilizada, com relativo sucesso, em São Paulo, ainda no fim do século XIX. Raquel Rolnik⁹³ nos situa perfeitamente:

"A primeira preocupação da legislação municipal, além de redesenhar as ruas centrais, foi eliminar estas formas de ocupação da área mais valorizada - o centro da cidade. Com a proibição da instalação de cortiços, casas de operários e cubículos, proibiu-se genericamente a presença de pobres no centro da cidade, que no momento (...) era o principal objeto de investimentos através dos chamados "Planos de Melhoramentos da Capital. Esse tipo de intervenção no território" popular" complementava o projeto urbanístico municipal de construção de uma nova imagem pública para a cidade, aquela de um cenário limpo e

⁹³ ROLNIK, Raquel - *A cidade e a lei - legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*, Studio Nobel/FAPESP, São Paulo, 1997, pg. 37.

ordenado que correspondia à respeitabilidade burguesa com a qual a elite do café se identificava."

No início do século, o Poder Público Municipal encontrava-se engajado no firme propósito de sanear a capital, como vimos. Parte importante de sua atuação se concentrará na implantação do serviço de esgoto. O esforço se completa com a normatização acerca do acesso a este melhoramento urbano, que vai se dar em 1915 através do "*Regulamento Geral do Serviço de Exgottos*"⁹⁴, editado durante o Governo de José Montaury. O serviço não abrangia ainda toda a cidade, e, conforme se pode ver do artigo 1º do Regulamento, tornava-se obrigatório para toda a área central:

*"Art. 1º - É obrigatório o serviço de agua e exgottos em todo o edificio habitavel, dentro da **zona servida pelas rêdes de canalisação, a qual é limitada actualmente pelo littoral, desde a Rua Ramiro Barcellos até a foz do Riacho, e por este, pela Rua Venancio Ayres, face sul do Campo da Redempção e Rua Ramiro Barcellos.**"*

(...)

*§ A **infracção** deste artigo será **punida com a multa de 50\$000 a 200\$000**, elevada ao dobro na reincidência."*

(grafia original, grifos meus)

O referido Regulamento estabelece em seu artigo 8º um elenco de documentos técnicos exigidos dos aspirantes a beneficiários do serviço, tais como plantas, croquis, cortes transversais e longitudinais dos coletores de esgoto, etc, mas adverte:

"§ 3º - Serão recusados os desenhos errados, grosseiramente executados ou feitos em papel não resistente.

Veja-se a eficiência do mecanismo:

- O serviço é obrigatório, consoante o artigo 1º.
- O infrator paga uma pesada multa se não instalar o esgoto.

⁹⁴ Acto nº 120, de 08 de julho de 1915.

- No entanto, para obtê-lo, são necessárias plantas que, pelo que se interpreta do § 3º só poderão ser feitas por técnico especializado e não pelo próprio cidadão desejoso de ter esgoto em casa.

Ao que tudo indica, tanto era caro fazer o esgoto, quanto não fazer... Esta era uma maneira bastante eficaz de expulsar os pobres do centro.

A outra face do Regulamento, complementar à primeira e que garantia, justamente, a eficácia do mesmo, era a **Fiscalização** acerca do cumprimento da lei. O artigo 65 desta lei estabeleceu um Serviço de visitas "domiciliarias", tendo por fim observar o estado das canalizações e aparelhos e proceder à inspeção e limpeza dos sifões, das caixas de gordura e dos receptores de água servida. Enquanto para os proprietários e inquilinos a lei não estabelecia periodicidade para as visitas e concedia-lhes o direito de adia-las por 24 horas, a disposição que atingia os cortiços dizia:

"§ 2º - As visitas às habitações collectivas (...) se farão, systematicamente a intervallos nunca menores de quinze dias, não sendo permittido aos responsaveis ou occupantes de taes habitações ou estabelecimentos fazer adial-las sob qualquer pretexto."

Completa-se assim a estratégia, e fecha-se o cerco com o elemento que faltava: o **controle**. Não há como escapar à vigilância da Prefeitura. A equação é quase insolúvel para os pobres. Ou seja, é quase impossível a um pobre permanecer morando no centro.

Não bastasse a justificativa higienista, os anos seguintes, a saber de 1916 até 1928, foram marcados pelo significativo reforço da **tributação** dos cortiços como aliado na estratégia de expulsão dos pobres do centro da cidade. No exame das leis orçamentárias deste período temos farto material de suporte ao que estamos dizendo. Se não, vejamos.

As leis orçamentárias de então eram bastante detalhadas, e, do ponto de vista da técnica legislativa, nem sempre muito precisas, já que, por vezes se misturavam normas de outra natureza à peça orçamentaria. Isto explica em boa medida que os "conselheiros municipais" da época tenham aproveitado a lei orçamentária para embutir nela

dispositivos que a um só tempo aumentavam a receita do município, como delimitavam a "city" de Porto Alegre e tratavam de sobretaxar as moradias dos pobres no interior desse perímetro com o objetivo de inviabilizar sua permanência na região mais valorizada da cidade (Veja mapa 2).. Já na lei orçamentária de 1915 para o ano de 1916⁹⁵, podemos ler no § 14º:

"Immoveis urbanos"

Predios, dez por cento (10%) do valor locativo (...)

a) **Sendo cortiços** ou estalagens e porões estabelecidos dentro do perimetro formado pelas Ruas Ramiro Barcellos, Campo da Redempção, Venancio Ayres e litoral, **vinte e cinco por cento (25%) sobre o valor locativo...**(grafia original, grifos meus)

⁹⁵ Acto nº 123, de 13 de dezembro de 1915.

Mapa nº 2 - Região no interior da qual a lei orçamentária de 1915 determinou que os cortiços pagariam 25% sobre o valor locativo, a título de imposto predial.

Note-se que a diferença na taxaço era bastante alta, desde o nascedouro da tributac o diferenciada, fazendo com que, justamente os pobres, pagassem 15% mais do que os cidadãos com renda suficiente para morar em um prédio próprio. Estabelecia-se uma espécie de progressividade fiscal às avessas, na qual "quem pode menos, paga mais". A ilogicidade do princípio só pode ser explicada pelo fato de que, em verdade, a taxaço diferenciada, atendia, de fato, a outros objetivos que não o de "fazer caixa".

Registram-se,   época, manifesta es de diferentes segmentos da sociedade acerca do problema sério da moradia, em uma cidade em que a popula o "explodia" crescendo   taxa de 5% ao ano, aproximadamente. De fato, segundo dados do IBGE, citados por Nygaard⁹⁶, a popula o total de Porto Alegre passou de 73.674 em 1900 para 179.263 em 1920. A par deste crescimento, a cidade estava, como já vimos, se infra-estruturando e as taxas cobradas pelo Poder Público para a utiliza o de serviços como o de esgoto e de água encareciam ainda mais o orçamento doméstico das famílias, principalmente das famílias pobres, e por conseguinte, não eram bem recebidas.

Segundo Margaret Bakos⁹⁷ os proprietários de prédios, organizados na *Associa o dos proprietários de Imóveis de Porto Alegre* apresentam ao Conselho Municipal uma lista de reivindica es em dezembro de 1916, da qual emergem insatisfa es que vão desde o preço dos serviços públicos até o valor dos impostos sobre os imóveis.

De fato, se o preço do imposto predial   alto para os cortiços, os proprietários dos prédios que os abrigam os pagam mas os repassam para as famílias "encorti adas" através do aumento dos alugueis dos cubículos, peças e cômodos. Pesavento⁹⁸ menciona que   época os cortiços eram fonte de renda para os proprietários desses imóveis no centro da cidade. Assim, quem acabava suportando o aumento do imposto sobre os

⁹⁶ NYGAARD, Paul Dieter - Bases doutrinárias em Planos Diretores - Um estudo dos planos elaborados para o município de Porto Alegre (1914 a 1979), Disserta o de mestrado PROPUR/UFRGS, 199, pg. 71.

⁹⁷ BAKOS, Margaret Marchiori - *A Habita o em Porto Alegre: problemas e projetos administrativos (1897 -1937)*, Cadernos de Estudo, Curso de Pós-Gradua o em História, n 01, Novembro de 1988, Porto Alegre, 1988, pg. 23.

⁹⁸ PESAVENTO, Sandra Jathay - *Os pobres da cidade - vida e trabalho 1880-1920.*, Ed.. da Universidade - UFRGS, Porto Alegre, 1994, pg. 98.

imóveis urbanos eram as famílias pobres. Bakos⁹⁹ traz denúncia veiculada no *O Echo do Povo* de 5 de outubro de 1911:

"Aqui, em Porto Alegre, presenciamos, diariamente, o desaforo de proprietários que, aproveitando-se desse ou daquele motivo (às vezes um adicional de 1\$000 nos impostos anuais) aumentam o aluguel de suas casas de 5\$, 10\$, 20\$ e mais mensais."

A população trabalhadora, por sua vez, insurge-se, de maneira indireta, contra as dificuldades para morar em Porto Alegre em meados da década de 10. Embora neste período as reivindicações centrais da classe trabalhadora na capital gaúcha girem em torno da questão salarial, como na Greve Geral de 1917, por exemplo, é óbvio que o item "moradia", cujo custo é inflado pela soma de componentes como impostos, serviços urbanos e aluguéis, pesa no orçamento doméstico dos trabalhadores e "empurra-os" a esse tipo de movimento reivindicativo.

A citada alíquota diferenciada de 25% para os cortiços se manteve no orçamento municipal para 1917, mas já no orçamento para 1918¹⁰⁰, verifica-se um aumento de 5% na alíquota incidente sobre o imposto predial tão somente para os cortiços. Assim, em 1918, os pobres já pagavam 20% mais de imposto sobre os imóveis urbanos que os demais cidadãos. Enquanto a alíquota incidente sobre os prédios ficou fixada em 10% sobre o valor locativo, aquela incidente sobre os cortiços se elevou para 30% do valor locativo.

Esta alíquota se manteve estável de 1918 até 1922. Observe-se que 30% sobre o valor locativo já é um imposto bastante pesado, e a estratégia de expulsão adotada pela Intendência ampliava seus efeitos ano após ano. Começa a se verificar, de fato, um movimento de saída da população do pobre da zona central em direção à periferia. Sandra Pesavento¹⁰¹ observa que além de lucrar com os cortiços no centro, os proprietários de imóveis, e principalmente de chácaras em arrabaldes, começam a "loteá-las", percebendo o "filão" que se abria para tornar a zona suburbana rentável a partir das

⁹⁹ BAKOS, in obra citada, pg. 12.

¹⁰⁰ Acto nº 140, de de 19 de dezembro de 1917.

¹⁰¹ PESAVENTO, in obra citada pg.

necessidades habitacionais da população de baixa renda. A historiadora cita como exemplos o loteamento dos bairros Navegantes e São Geraldo, pela *Companhia Territorial Porto Alegrense* e o loteamento da Auxiliadora, pelo industrialista Manoel Py.

A hipócrita elite cidadina, ao que parece, ganha sempre às custas dos pobres. Reclama da ausência de higiene dos cortiços, mas lucra às suas custas. Por intermédio da Intendência eleva impostos para essa tipologia habitacional e repassa-os aos moradores, elevando aluguéis. Quando a situação já é insustentável e o pobre realiza uma migração "intra-urbana" para a periferia da cidade, o capitalista lá está a sua espera para lhe vender um lote.

A estratégia, então, é perfeita, atendendo a um só tempo aos interesses do poder público e dos capitalistas da cidade, sem deixar de observar que os representantes do poder econômico/imobiliário na cidade, muitas vezes se confundem com a própria elite dirigente que faz uso do poder político... Segundo Raquel Rolnik¹⁰², esta seria uma característica da época, em todo o Brasil. Ao comentar o caso da cidade de São Paulo, Rolnik faz menção às promíscuas relações da Companhia City (que em 1912 chegou a ser proprietária de 37% de toda a área urbana daquele município) com o Poder Público:

"Podemos considerar o caso da City a apoteose do modelo de política imobiliária da Primeira República, na qual os interesses privados fortemente infiltrados no poder público associavam a participação nas concessionárias de serviços públicos a lucros fabulosos com a especulação de terrenos."

Em Porto Alegre, esta fórmula de expulsão que realiza uma espécie de "movimento em pinça" combinando a legislação urbanística e tributária com o objetivo de retirar, com lucros, as moradias dos pobres da área central, deu, ainda, uma significativa mostra de sua "vitalidade" enquanto estratégia do Poder Público, em 1922. Naquele ano, a Intendência promulgou a Lei nº 6, dando publicidade ao orçamento para o ano de 1923, no qual se **elevava de 30% para 50% do valor locativo** a alíquota do imposto sobre imóveis urbanos **em se tratando de cortiços localizados na área nobre da cidade**, o

¹⁰² ROLNIK, Raquel - A cidade e a lei- legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo, FAPESP, Studio Nobel, Coleção Cidade Aberta, 1997, pg. 136.

centro de então, com aqueles mesmos limites demonstrados no mapa 2. Enquanto isto, os demais cidadãos, seguiam pagando 10% do valor locativo sobre suas moradias.

O perfeito entendimento de tão escorchante alíquota incidente sobre os cortiços vem com a atenta observação do restante da legislação urbanística do período, extremamente reveladora do imaginário e das circunstâncias históricas da época. Após 27 anos como intendente nomeado pelo Partido Republicano Rio Grandense, José Montauray estava em fim de mandato. A intendência de Porto Alegre começa a fazer claros movimentos no sentido de concretizar o desejado "embelezamento" da capital, aquele que havia sido semeado durante a longa gestão de Montauray através do Plano Geral de Melhoramentos de autoria de Moreira Maciel.

Otávio Rocha, o intendente que sucedeu a Montauray e que administrou a capital de outubro de 1924 a fevereiro de 1928 foi, segundo Célia F. de Souza¹⁰³, o precursor da "*urbanística moderna*" em Porto Alegre. Durante sua gestão inúmeras obras públicas de porte foram realizadas, boa parte delas previstas no Plano Geral de Melhoramentos, e a legislação da época nos dá interessante testemunho.

Em 1924 e 1925, a Intendência começa a realizar uma série de desapropriações¹⁰⁴ na zona central e junto ao leito do riacho visando desviar o curso do mesmo e possibilitar a implantação do Plano de Maciel. O Conselho Municipal, em 24, autoriza¹⁰⁵ a emissão de 4.000 apólices de empréstimo interno "*destinado exclusivamente a obras de melhoramentos e embelezamentos da capital.*". Ao mesmo tempo, já colhendo os frutos de sua estratégia de expulsar a população mais pobre para as periferias, a Intendência transforma a área ocupada pelos arrabaldes da Tristeza e Vila Nova em "zona suburbana"¹⁰⁶, o que lhe permitia aumentar a tributação incidente sobre os terrenos da região.

¹⁰³ SOUZA, Célia Ferraz de, DAMASIO, Cláudia Pilla - Os primórdios do urbanismo moderno: Porto Alegre na Administração Otávio Rocha in Estudos Urbanos - Porto Alegre e seu Planejamento, Ed. da Universidade, UFRGS, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993, pg. 142. .

¹⁰⁴ Lei nº 18 de 8 de dezembro de 1924, arts 1º e 2º e Lei nº 63 de 26 de dezembro de 1925, art. 1º.

¹⁰⁵ Acto nº 209 de 11 de dezembro de 1924, Justificativa.

¹⁰⁶ Acto nº 212 de 18 de dezembro de 1924, art. 1º.

Ainda em 1925, através do Acto nº 284, a Intendência irá realizar uma espécie de Reforma Administrativa, criando a "Diretoria de Obras". Esta terá, dentre outras a competência expressa para administrar a *"execução de todos os melhoramentos e embelezamentos dos logradouros públicos"*.¹⁰⁷ Infere-se daí a importância que estas obras haviam assumido na administração do engenheiro Otávio Rocha.

No mesmo ano também são reestabelecidos os valores dos impostos sobre imóveis em geral, através da lei nº 51, e a elevada alíquota de 50% sobre o valor locativo é mantida para os cortiços situados *"nas zonas onde houver instalações de exgottos"*, em uma clara reafirmação da política, já que o esgoto está implantado, basicamente, na região central. Os demais imóveis tem alíquotas que variam de 2% a 40%, sendo que a alíquota imediatamente mais baixa, de 40%, incide de forma a penalizar aqueles prédios que *"tendo beirado de telhado ou outro qualquer exgotto para cima do passeio"* quando situados nas Ruas Duque de Caxias, Andradas ou Independência, ou seja, com um claro sentido "penalizador" da conduta, considerada anti-higiênica e inadequada para área tão nobre... O contexto permite entender o "nojo" experimentado pela elite e Intendência em relação aos cortiços e clareia ainda mais o significado da mais pesada alíquota predial do município.

Em 1926 e 1927 a Intendência estará ocupada com as providências legais necessárias à Abertura da Av. Borges de Medeiros. A obra, de grande porte e a mais importante da gestão de Otávio Rocha irá mudar a paisagem da área central. A Intendência expressa o imaginário da população da Porto Alegre de então que quer se parecer com Paris, ou, no mínimo, com o Rio de Janeiro. Antes de mais nada é necessário tornar a cidade "bela". O problema da habitação popular, na tipologia do cortiço ou da "casinha" é também este: elas são feias.

Precedendo outras medidas diretamente relacionadas à grande obra pública do período, encontramos o Decreto nº 57¹⁰⁸, que *"estabelece o prazo de 6 meses para a*

¹⁰⁷ Acto nº 284 de 17 de fevereiro de 1925, art. 12, alínea "f".

¹⁰⁸ Decreto nº 57 de 16 de junho de 1926.

substituição das paredes de madeira por alvenaria." Diz a justificativa do Decreto cujo prazo foi prorrogado em mais 2 oportunidades nos dois anos seguintes¹⁰⁹:

"Considerando que as
construções em madeira constituem verdadeiro perigo
para as habitações vizinhas em caso de incendio;
Considerando que essas
construções não apresentam em geral as condições
higienicas necessárias aos seus locatários;
Considerando que ***sob o ponto***
de vista esthetico concorrem para o mau aspecto da
cidade.
(grafia original, grifos meus)

Nada poderia ser mais esclarecedor sobre o imaginário da época do que esta Justificativa para o Decreto. Emergem daí as ideologias higienista e sanitarista associadas com uma visão da população pobre como "perigosa" e "feia". É a lei nos contando a História...

O Decreto nº 59¹¹⁰, também de 1926, vai estabelecer o serviço de "vistorias" em prédios de habitação coletiva, para além daquele já realizado pelo serviço de esgotos. As vistorias eram periódicas e independiam de comunicação prévia aos proprietários e inquilinos. É claro que também estabelecia multas e taxas dependendo do que se constatasse na "vistoria". A justificativa mencionava a necessidade de verificação das "*condições de estabilidade, como, e principalmente, as de higiene.*" Tratava-se de mais uma medida para infernizar a vida dos pobres, permanentemente vigiados, punidos e execrados pela elite municipal e pela Intendência.

Após a adoção dessas medidas repressivas em relação às moradias dos pobres, a Intendência autorizaria¹¹¹ a despesa extraordinária de *quarenta e quatro mil setecentos e vinte e sete contos duzentos e quinze mil réis* (44.727:215\$000) para as obras de Melhoramentos e embelezamento da cidade. Uma das obras previstas era a abertura da Avenida Borges de Medeiros, dentre outras, como a Júlio de Castilhos por exemplo.

¹⁰⁹ Decreto nº 90 de 19 de março de 1927 e Decreto nº141 de de 25 de maio de 1928.

¹¹⁰ Decreto nº 59, de 2 de julho de 1926, artigos 1º, 2º e justificativa.

¹¹¹ Lei nº 107 de 12 d e julho de 1926, tabela 2.

Em 1927, o traçado da Borges de Medeiros é aprovado pela Intendência, desapropriando-se inúmeros prédios na Andradas, Riachuelo, Duque de Caxias, Demétrio Ribeiro, Coronel Genuíno e João Alfredo, para dar passagem à monumental avenida, que tinha uma escala excepcional para as acanhadas ruas da Porto Alegre de então. A justificativa do Decreto nº 96¹¹² dizia:

"Considerando que a abertura dessa avenida é imprescindível para solucionar o problema do tráfego de veículos, ligando o centro da cidade aos arrabaldes do quadrante sul;

Considerando que a abertura dessa via pública vem melhorar as condições de higiene da cidade e resolver interessante problema de estética urbana (...)

A menção à questão da higiene provavelmente faz alusão às moradias de população de baixa renda que habitavam a General Paranhos, especialmente na subida do morro que foi posteriormente escavado para a abertura da Avenida. O mesmo se pode dizer do "problema de estética urbana". A abertura da avenida atendia, simultaneamente a dois propósitos: eliminava os casebres e sua indesejada população, que ocupava o coração da "city" e realizava o sonho porto alegreense de parecer-se com Paris. A Borges de Medeiros seria o Boulevard dos pampas...

Sandra Pesavento em um levantamento apresentado em *Os pobres da cidade*¹¹³, faz menção ao "Beco do Poço" que incluiria trechos da General Paranhos e que viria a desaparecer com a construção da Borges de Medeiros, como sendo uma das passagens que *"abrigavam socialidades condenadas, vistas como próprias do povo das ruas e as quais era preciso coibir"*, conforme já vimos. A historiadora expõe da seguinte forma as representações vigentes à época sobre essas ruas e seus moradores:

"Numa associação entre conceitos higienistas e morais, os habitantes de lugares infectos e insalubres só podiam ser degenerados e entregar-se a todos os vícios."

¹¹² Decreto nº 96 de 12 de maio de 1927.

¹¹³ PESAVENTO, Sandra Jathay - *Os pobres da cidade - vida e trabalho 1880-1920.*, Ed.. da Universidade - UFRGS, Porto Alegre, 1994, pg. 116-117.

Com a abertura da Borges de Medeiros, então, os porto alegrenses realizavam um sonho antigo, idealizado anos antes no Plano de Moreira Maciel. Retiravam todos aqueles "pardieiros" do centro, afastando aquela gente "suja" e "promíscua" que habitava o lugar para ali implantar a mais moderna avenida da cidade. Uma troca e tanto: para a elite. É óbvio que os "pardieiros" eram habitados por população pobre que foi expulsa dali sem que a Intendência se preocupasse com o local de destino das famílias. O período realmente se caracterizou pela "expulsão" pura e simples. Não havia preocupação da Intendência com o direito de moradia das famílias removidas do morro. Com a obra, Porto Alegre e seu centro se valorizavam, e esta era a única preocupação do Poder Público naquele momento

Ilustração nº 1 - Construção do viaduto Otávio Rocha¹¹⁴

¹¹⁴ Fonte da foto: PESAVENTO, Sandra - *Memória Porto Alegre: espaços e vivências*, Porto Alegre, Editora da Universidade/UFRGS, 2ª Edição, 1999, pg 81

Para além dessa grande obra, em 1928 foram tomadas uma série de providências relativas à melhoria dos serviços de esgoto e de distribuição da luz elétrica na cidade. E, como o sonho da "modernidade" ia se tornando realidade, no orçamento para 1929¹¹⁵ a Intendência mais uma vez utilizou o recurso da tributação para tentar terminar de vez com a presença indesejada dos pobres na bela Porto Alegre que começava a surgir. Utilizando-se da justificativa do melhoramento do esgoto, a tabela 1ª, que elencava as alíquotas do imposto predial consagrou em sua especificação:

*"Nº 3 - Sendo cortiços ou porões nas
zonas onde houver instalações de exgottos,
sobre qualquer valor locativo.....
55%*

E assim nascia a mais pesada alíquota que já havia incidido sobre os cortiços na capital: como corolário de um processo de construção de uma cidade que não era para todos.

A estapafúrdia alíquota de 55% sobre o valor locativo irá vigir até meados da 2ª Guerra, penalizando os pobres e obrigando-os a ir desbravar arrabaldes e arraiais. A estratégia do Poder Público parece ter sido extremamente eficaz, a julgar pelos movimentos "intra-urbanos" reais ocorridos naquele período. A permanência do imposto de 55% até 1942 caracteriza uma "interpenetração" da política de "Expulsão" dos pobres da área central com a Estratégia adotada no período imediatamente seguinte, na qual irá surgir, pela primeira vez na história do município e do estado, a preocupação do Poder Público com a moradia da população de baixa renda, ainda que com execução a cargo da iniciativa privada, como veremos a seguir.

Além disto demonstra que, por um vasto período ao longo de 100 anos, mesmo que a tônica principal das Políticas Públicas relacionadas à moradia para população de baixa renda se modifique nos ciclos aqui identificados, o efeito "expulsão" estará sempre presente, vindo a perder força apenas no último período analisado, quando, após a

¹¹⁵ Lei nº 250, de 31 de dezembro de 1928.

promulgação da Constituição de 88, há uma ruptura paradigmática em termos de política habitacional.

No Quadro 1 inserido na página seguinte, podemos ver que também foram observados ciclos de "expulsões" dos pobres para a periferia no município de Porto Alegre, desde o Século XIX, quando se vivia a estratégia predominante da Invisibilização. No entanto, ao passo que, de início, até pela dimensão da cidade, trataram-se de movimentos discretos e que atendiam antes a uma indiferença cidadina com a população pobre, vai se construindo e reforçando ao longo do século um forte imaginário social de legitimação da expulsão que redundava em despejos massivos.

Assim, mesmo depois de encerrado o período aqui especificamente examinado, em que a tendência hegemônica das políticas públicas foi a "Expulsão", conforme a periodização didática adotada neste trabalho, ainda ocorreram outros surtos de "repúdio" da população pobre, combinados com a política de provisão de moradias na periferia. A estratégia, no entanto, se sofisticou ao longo do tempo e o que passou a se observar foram movimentos de "Desfavelização" das áreas centrais e realocação da população em áreas distantes do seu local original de moradia, como foi, de forma emblemática do que estamos dizendo, o movimento de construção da Restinga.

Como se verá, há um amplo período coberto por sucessivas "expulsões" dos pobres para a periferia, que vem desde meados do século passado e entremeia todas as estratégias anteriores e posteriores como uma "marca". Podemos apresentar uma síntese exploratória desses movimentos de expulsão, no quadro 1, na página seguinte.

Quadro 2 - "Expulsões" de população pobre em Porto Alegre

Movimento de expulsão	Período ¹¹⁶	Justificativa ¹¹⁷ :	Local de Destino ¹¹⁸
➤ Construção do Seminário atrás da Igreja Matriz (atual Cúria metropolitana)	Década de 60 do século passado	Pela própria construção do seminário em local antes habitado por moradiaas de baixa renda e pela valorização dos terrenos do entorno, a população pobre que morava nos terrenos da Fernando Machado e arredores foi sendo expulsa pelo mercado imobiliário.	Margens do Riacho, Arraial da Baronesa, Ilhota
➤ Campanha higienista e obras do urbanismo francês.	De 1914 (Plano Geral de Melhoramentos) até 1935	Com o propósito de abertura de avenidas foram desalojados os moradores dos antigos Beco do Poço (General Paranhos à época), Beco do Trem e Beco do Rosário.	Margens do Riacho, Arraial da Baronesa, Ilhota
➤ Chegada de imigrantes judeus a Porto Alegre.	Décadas de 20 e 30 deste século	Por um processo de segregação urbana que operou com base em critérios étnicos e de Mercado, a Colônia Africana moradora da região hoje conhecida como o Bairro Rio Branco foi desalojada e expulsa para uma área mais periférica por mecanismos de mercado.	Bairro Mont Serrat
➤ Canalização do Riacho (arroio Dilúvio)	1943 (Plano de Urbanização)	A população ribeirinha, em sua maioria famílias de baixa renda foi desalojada com vistas ao saneamento da capital.	Favela da Ilhota, Arraial da Baronesa, terrenos vazios públicos e privados nos bairros Menino Deus e Santana
➤ Abertura das avenidas Aureliano de Figueiredo Pinto e Érico Veríssimo	Década de 70.	O furor desenvolvimentista dos anos 70, a expansão urbana e o funcionamento do mercado imobiliário exigem a retirada dos moradores da Favela da Ilhota dando lugar às avenidas que dividem os bairros Menino Deus, Cidade Baixa e Praia de Belas.	Terrenos vazios, públicos ou privados nos bairros Menino Deus e Santana (remanescentes) Restinga

¹¹⁶ As referências para períodos são das obras: SOUZA, Célia Ferraz de e MULLER, Doris Maria - *Porto Alegre e sua evolução urbana*, Editora da Universidade, UFRGS, 1997; WEIMER, Gunter - *A arquitetura*, Editora da Universidade, 2ª Edição, 1998 (Síntese rio-grandense 10).

¹¹⁷ As referências para as justificativas são das obras citadas e, em especial, da obra: PESAVENTO, Sandra - *Os pobres da cidade - vida e trabalho 1880-1920.*, Ed.. da Universidade - UFRGS, Porto Alegre, 1994.

¹¹⁸ Cumpre observar que a coluna "Local de Destino" tem precisão aproximada, já que diz respeito aos locais para onde a maioria da população do assentamento se deslocou, havendo, por óbvio, famílias que não acompanharam esse movimento geral.

Salientamos, então, que o período de 1915 a 1928, foi aqui caracterizado como sendo de "Expulsão", porque esta foi a estratégia prioritária do Poder Público no período, sendo perfeitamente possível, para fins didáticos, isolar este período com esta tendência predominante. Isto, no entanto, não significa, como fica claro no Quadro 1, que este foi o único período em que este tipo de prática foi adotada pela Municipalidade. Pelo contrário, conforme se demonstrará de forma ainda mais detalhada, a prática política de promover "expulsões" da população pobre do centro para a periferia, foi, de fato, uma das "linhas de permanência" encontradas na política habitacional desenvolvida ao longo de um século nesta cidade.

Década de 30 - A ambiguidade:

Provisão privada (e auto-construção) de moradias na NÃO CIDADE

No período que vamos examinar agora, predominará a produção privada de moradias para a população de baixa renda. Esta produção se apresentará sob 2 grandes formas quase que sucessivas: (i) a produção rentista; (ii) a "auto-construção" de moradias. Principalmente o fim do período é marcado pela ambiguidade da política pública, que se por um lado reprime a "auto-construção" de moradias que redundou nas primeiras favelas, por outro permite e até incentiva, como veremos.

Diversos movimentos que se observavam em outras capitais brasileiras dotadas de maior centralidade geo-política, aconteciam, em Porto Alegre, com alguns anos de atraso. Assim foi, como vimos, com as perseguições aos cortiços, alvos privilegiados da campanha sanitarista, que já ocorriam no Rio de Janeiro e em São Paulo em fins do século XIX e que aqui vão se tornar mais claras somente nas primeiras décadas do século XX; foi assim também com os primeiros planos urbanísticos, que ocorreram em Belo Horizonte e no Rio de Janeiro com décadas de antecedência em relação ao Plano Geral de Melhoramentos que foi concebido por Moreira Maciel para Porto Alegre já às vésperas da 1ª Guerra Mundial.

Da mesma forma, a política rentista, que em capitais como São Paulo tinham sido marca registrada da República Velha (Bonduki, 1998), somente se tornará uma alternativa de investimento para os capitalistas porto-alegrenses a partir da Era Vargas (1930-1945), período em que, no resto do Brasil, outras estratégias de enfrentamento do problema habitacional já vigiam. Sem desconhecer que o aluguel de cortiços já gerava renda aos proprietários porto alegrenses desde o início do século, como examinamos anteriormente, é preciso distinguir claramente estas duas fases.

Em primeiro lugar, o cortiço típico de Porto Alegre tratava-se, no início do século, da *sub-divisão de cômodos de grandes sobrados* e mansões antigas e do *aluguel destes cubículos para fins de moradia de famílias de baixa renda*¹¹⁹. Ou seja, não havia investimento em construções novas por parte dos proprietários, o que tornava a exploração dos cortiços um negócio extremamente rentável. As famílias mais abastadas buscavam localizações mais nobres para morar, abandonavam prédios antigos e passavam a alugá-los nas péssimas condições anteriormente mencionadas, para aqueles que não tinham outra alternativa para exercer seu direito de morar.

O que começa a ocorrer em fins da década de 20, é a construção de novas moradias para acomodar famílias de menor poder aquisitivo. A iniciativa da construção será privada, mas o apoio ao empreendimento, na forma de incentivos fiscais, virá do Poder Público de forma bastante clara. Isto porque a estratégia de "Expulsão" adotada no período anterior havia tido êxito e uma grande parcela de famílias de trabalhadores pobres buscava acomodações fora da área central para morar.

Em 31 de dezembro de 1929¹²⁰, o Conselho Municipal de Porto Alegre promulgou a primeira lei em que ficava clara a preocupação do Poder Público com a moradia das famílias de baixa renda. Embora não seja explícita a menção à renda das famílias beneficiárias da lei, não resta dúvida pelas características do incentivo fiscal, que se destinava à moradia popular. Veja-se o texto legal:

*"Art. 1º - Ao proprietário que construir, em terreno baldio, na zona urbana, **entre 10 e 20 casas de alvenaria, para moradia particular, cada uma com economia própria**, satisfazendo os demais requisitos do regulamento de construções, **fica concedido um desconto de 50% sobre o imposto predial e a completa isenção desse imposto ao que construir, também na mesma zona, mais de 20 casas nas mesmas condições dessas.**" (grafia original, grifos meus)*

O texto da lei denota uma preocupação em garantir que o incentivo fiscal só será concedido se o empreendimento não se tratar, de fato, de um "cortiço-pátio". É o que se depreende das expressões *"para moradia particular, cada uma com economia própria"*, o

¹¹⁹ Embora existissem outras tipologias de cortiço, esta, sem dúvida, foi a predominante no início do século em Porto Alegre.

¹²⁰ Lei nº 270, de 31 de Dezembro de 1929, artigo 1º.

que significa a dotação de serviços sanitários próprios e com cozinhas, banheiros e tanques exclusivos de cada moradia.

Note-se que o incentivo fiscal é bastante significativo, podendo implicar inclusive em completa isenção quando se tratar de um conjunto com mais de 20 casas. Trata-se de um marco na legislação de Porto Alegre. A lei implica, de fato, no reconhecimento do Poder Público da demanda por moradias para a classe trabalhadora. Não há precedentes neste sentido. Pelo contrário: conforme vimos anteriormente o ciclo anterior tratava de dificultar ao máximo a oferta de moradias para população pobre. Aqui, exatamente na virada para os anos 30, inicia-se uma fase de produção de moradias voltadas para a população de baixa renda. A princípio as iniciativas foram bastante tímidas, e levadas a cabo por empreendedores privados apoiados pela Intendência, que na outra ponta, continuava arrochando os moradores de cortiços.

Em 1931, o Poder Público Municipal (agora já "Prefeitura Municipal de Porto Alegre" e não mais "Intendência") através do Decreto nº 220¹²¹ "*retifica os limites da zona urbana*", com a configuração que podemos ver no mapa 3.

¹²¹ Decreto nº 220, de 2 de Janeiro de 1931.

Mapa nº 3 - Limites da Zona Urbana em 1931 (linha verde) e em 1940 (linha rosa).

A clara delimitação da zona urbana é importante exatamente pela incidência dos impostos prediais, dos descontos concedidos a quem construísse entre 10 e 20 casas para moradia e das isenções fiscais. É possível perceber a preocupação bi-partida do Poder Público em evitar a expansão excessiva da zona ocupada por moradias, já que a lei só se aplicará as casas edificadas dentro da zona considerada urbana.

Uma expansão demasiada da zona reconhecida pelo Poder Público como "urbana", na qual incidem impostos, obriga o Poder Público a instalação de serviços como o de esgotos. Por outro lado, no entanto, exclui da obrigatoriedade de instalação deste e de outros serviços urbanos uma vasta área ocupada para fins de moradia em consequência do momento anterior, na qual se observou uma migração intra-urbana de famílias de baixa renda no sentido centro-periferia. Esta movimentação de famílias pobres, decorrente, exatamente, de uma perversa combinação da elevação dos impostos incidentes sobre os cortiços e da feroz vigilância (acompanhada de taxas e multas) sobre a dotação do serviço de esgotos nesta tipologia habitacional, foi, então ignorada pelo Poder Público na edição destas primeiras leis deste "ciclo".

A situação das famílias "expulsas" do centro pela (não)política habitacional do ciclo anterior não é explicitada pela lei que estamos examinando, e, ao incentivar proprietários de terrenos a edificar moradias novas na zona urbana, a Prefeitura ignora solenemente o problema habitacional das famílias que foram morar no "arrabalde", abandonando-as à própria sorte. Alguns assentamentos periféricos desta época, vieram a se constituir nos embriões das primeiras "favelas" de Porto Alegre, já que a estratégia do Poder Público combinava o incentivo à produção privada de moradias para atender a demanda habitacional de baixa renda com o absoluto descompromisso com o local de moradia das famílias que auto-construíram suas moradias na periferia.

Note-se aqui que a estratégia da "invisibilização" das moradias de baixa renda ainda atua, ainda que subliminarmente, entrelaçando-se harmonicamente com a produção privada de moradias, já que saber da existência de assentamentos populares na periferia e ignorá-los "faz parte do jogo" do Poder Público, pois as famílias que autoconstruíram sua moradia na NÃO CIDADE, bem ou mal, estão acomodadas e são uma unidade

habitacional a menos a pressionar o déficit habitacional do município. Um processo muito semelhante a este ocorria também em São Paulo na mesma época.¹²²

O imposto predial com a alíquota de 55% para os cortiços continuava vigindo e na peça orçamentária para o ano de 1935¹²³, acrescentou-se no artigo 9º daquela lei:

"Artigo 9º - Os predios situados no 1º districto da cidade, sobre qualquer valor locativo, pagarão:

a) Se construídos de madeira.....55%
b) se de construção mixta.....30%`"
(grafia original, grifos meus)

As "casinhas" de famílias pobres remanescentes no centro entraram na "mira" do Poder Público. Elas também não combinavam com a *modernidade* que chegava a Porto Alegre com a inauguração da Avenida Borges de Medeiros e seu imponente Viaduto Otávio Rocha, inaugurado ainda em 1932¹²⁴. Com mais esta medida tributária, que vigiu até a década de 40, o Poder Público terminava sua "faxina" no centro. Só restariam casas de alvenaria. O destino das famílias? As novas casas de aluguel na zona urbana e/ou os arraiais nos confins da cidade.

Em 1936, então, a política rentista ganhará novo e claro incentivo do Poder Público municipal. Como já vinha acontecendo há muitos anos em todo o Brasil, a demanda habitacional de baixa renda passava a ser atendida pelo setor privado que construía para fins de aluguel. O então Prefeito Alberto Bins (1928-1937), que embora tivesse mantido a política tributária que implicava em expulsão das moradias pobres do centro tinha também inaugurado um novo ciclo na política habitacional do município, marcado exatamente pelo estímulo à provisão privada de moradias para a população pobre, irá promulgar a lei nº 325¹²⁵, que serve como um emblema do período.

¹²² Par a um riquíssimo panorama sobre o tema, neste período, no município de São Paulo, ver ROLNIK, Raquel - *A cidade e a lei - legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*, FAPESP, Studio Nobel, São Paulo, 1997.

¹²³ Lei nº 281 de 28 de Dezembro de 1929.

¹²⁴ Conforme SOUZA, Célia Ferraz & MÜLLER, Doris Maria - *Porto Alegre e sua evolução urbana*, Editora da Universidade, UFRGS, Porto Alegre, 1997.

¹²⁵ Lei nº 325 de de 20 de novembro de 1936.

Aos moldes das legislações que estabelecem incentivos fiscais a fim de promover determinadas políticas, esta lei isentava, pelo generoso prazo de 10 anos "*do imposto predial, taxa mínima de água, remoção de lixo, de fossas móveis, faixa de cimento e calçamento*", os terrenos servidos por água potável em que fossem construídas 5 ou mais casas destinadas à habitação de aluguel. Note-se que a isenção abrange todos os tributos passíveis de incidência sobre os terrenos citadinos. A exigência, no entanto, de que as casas fossem edificadas na zona urbana, sintomaticamente desaparece, sendo substituída por "*dentro da zona servida por canalização de água potável*".

Surge, discretamente, no cenário da política habitacional municipal a possibilidade de edificar na "não cidade" para fins de locação, o que poderia ser altamente lucrativo para quem edificasse para a população pobre, já que os terrenos na periferia eram bastante baratos. A partir da lei nº 325, então, Porto Alegre entra definitivamente na era da política rentista, já que construir para aluguel tornou-se um investimento de alta rentabilidade, pois, ao não ser objeto de tributação, os imóveis alugados davam um retorno líquido significativo para seus proprietários/investidores, sobremaneira quando os terrenos se localizassem nos distantes arraiais, pela relação custo/benefício.

Nabil Bonduki¹²⁶ comenta o fenômeno, ocorrido em São Paulo ainda na década de 10:

"(...) a lei da oferta e da procura regulava o mercado, fazendo com que a falta de moradia e a conseqüente elevação dos valores locativos levasse a um aumento da produção de novas unidades. O fenômeno era regulado pela capacidade de pagamento dos diferentes setores sociais, de forma que se produziu uma gama de soluções habitacionais de distintas dimensões, qualidades e padrões, refletindo a estratificação social então prevalecente.

*Essa produção de casas para locação será aqui chamada de **produção rentista**, pois o investimento visava a obtenção de uma renda mensal pelo uso do dinheiro." (grifos meus)*

Em Porto Alegre, a lei promulgada por Alberto Bins era acompanhada de plantas das casinhas a serem edificadas, descrevendo detalhadamente a configuração das mesmas para que pudessem beneficiar-se das isenções tributárias. Tal como assevera

Bonduki, foram estabelecidas 3 plantas diferentes, atendendo a uma demanda que não era homogênea, embora situada dentre as classes sociais de menor poder aquisitivo. Da mesma forma, a fim de inibir as altas taxas de lucro às custas do aluguel das moradias das famílias trabalhadoras, a lei também estabeleceu patamares máximos para o valor dos aluguéis mensais de cada um dos "typos" de casa.

Assim, foi estabelecido o seguinte "teto" para os aluguéis:

"Typo A - 40\$000

Typo B - 70\$000

Typo C- 100\$000

Observe-se a planta baixa das casas de "typo A" beneficiárias da lei:

¹²⁶ BONDUKI, Nabil - *Origens da habitação social no Brasil* - São Paulo, Estação Liberdade/FAPESP, 1998, pg. 46.

Ilustração nº 2 - Plantas baixas das casas de "typo A" da Lei nº 325/36.

Em primeiro lugar, cumpre salientar o ineditismo da lei no município, na medida em que, nunca antes a municipalidade havia se ocupado de forma explícita com as condições das moradias da população de baixa renda, quanto mais introduzido, com tal grau de detalhe, diretrizes para a produção habitacional. Além da lei nº 325 introduzir claramente incentivos à provisão privada de moradias, cuidou para que esta produção rentista se balizasse por alguns critérios, evitando que quaisquer "4 paredes" fossem erguidas e buscassem a isenção da lei.

Neste trabalho, interessa examinar com maior cuidado a planta da casa "typo A", já que pelo valor máximo permitido ao aluguel, de 40\$000, atende o público alvo preferencial de nossa investigação, a saber a população de mais baixa renda. A casa proposta pela Prefeitura não apresenta grande luxo mas possui 2 quartos, 1 sala e uma cozinha ampla, além de banheiro exclusivo em cada uma das moradias. Atendendo ainda às preocupações higienistas ainda em voga na década de 30, as casas estão isoladas no lote, ou seja, não são geminadas, tendo uma distância, entre elas, de até 3 mts.

Considerando-se as condições de moradia predominantes no período anterior, marcadas pela insalubridade, precariedade física e desumanidade dos cortiços, a lei ora examinada tem um aspecto simbólico importante: inaugura, sem dúvida, uma nova era, já que promete o direito à moradia digna a uma população desde sempre invisibilizada, esquecida, escorraçada em ciclos anteriores, como vimos.

Se "olharmos" a casa "typo A" proposta por Alberto Bins, com os olhos do ano 2000, poderíamos formular uma série de críticas: a paisagem é monocórdica, mais parecendo um assentamento militar; o projeto, ao buscar a maximização do aproveitamento do espaço não favorece a integração dos moradores; a lei incentiva a construção na periferia, destinando aos pobres a "não cidade"; a casa projetada reproduz os valores morais da família burguesa, impondo um "*ethos*" estranho às famílias operárias, que provinham de soluções habitacionais anteriores que certamente se articulavam a estratégias familiares que adotavam um modelo mais flexível .

Buscando, no entanto, ver a proposta do Governo municipal com as "lentes" do imaginário da época, ela se ajustava perfeitamente a ele, sendo um exemplo lapidar do quanto os ventos da *modernidade* se fizeram soprar em todas as áreas da Administração

naquele período. Toda a cidade devia se modernizar, nem mesmo os pobres deviam ficar de fora da atmosfera *moderna* na qual Porto Alegre tanto havia se esforçado para ingressar. Perder os "ares" de província era fundamental, e a regulação estatal da produção privada de moradias, mesmo aquelas destinadas à menor renda, dá bem o "tom" do momento.

Considerando-se que o mundo enfrentava a 2ª Guerra Mundial, é verdadeiramente admirável o significado da lei aqui examinada. A um só tempo, a lei atende os interesses do próprio Governo, já que condiciona os benefícios da lei à observância de um modelo rigidamente imposto pelo Poder Público; desperta os interesses capitalistas, na medida em que a lei apresenta a produção habitacional rentista como verdadeiro "investimento" aos olhos de quem tem excedentes e busca lucros fáceis; e, por fim, apresenta uma alternativa de moradia à classe operária, enfim avalizada pela Administração Municipal. Uma obra de engenharia política, portanto, a lei nº 325 mandada cumprir pelo hábil Alberto Bins.

Estes "ares" de primavera, no entanto, durariam pouco. Como se sabe, a 10/11/1937, Getúlio Vargas daria o Golpe de Estado que inauguraria o período conhecido como "Estado Novo", no qual a Constituição Federal foi revogada, o Congresso Nacional fechado e os partidos políticos dissolvidos. Segundo Moacyr Flores¹²⁷ *"o Rio Grande do Sul passou a ser um estado policialesco, transgredindo os direitos dos cidadãos, que até para viajar a outra cidade necessitavam de salvo-conduto ou de cartão da polícia."* Em Porto Alegre, o Ato nº 3¹²⁸, revela, em um detalhe de interesse histórico, que a contagem da legislação municipal foi "zerada" sob os auspícios de um novo Prefeito, que também dissolveu o Conselho de então. Neste trabalho, em que nossa fonte privilegiada de consulta é a legislação, vale a pena olhar mais de perto a "revolução" operada na *ordem legal* de então. O tal Ato nº 3 dizia em sua justificativa e no artigo 1º:

"José Loureiro da Silva, Prefeito Municipal de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul,

¹²⁷ FLORES, Moacyr - *História do Rio Grande do Sul*, Nova Dimensão, Porto Alegre, 1997, pg. 184.

¹²⁸ Ato nº 3, de 13 de novembro de 1937.

Considerando que se faz mistér a criação de um órgão da Administração municipal com a atribuição de opinar sobre os múltiplos assuntos afetos à municipalidade;

Considerando que das várias matérias, algumas existem que exigem solução imediata,

No uso das atribuições legais

RESOLVE

Art. 1º - Fica criado nesta data o Conselho da Administração municipal que se comporá de 11 membros nomeados pelo Prefeito Municipal."

A "Nova Ordem" instaurava, de certo, uma nova legalidade, já que, em um estado em que a Constituição é revogada, nem a melhor hermenêutica é capaz de interpretar o sentido da expressão "*No uso das atribuições legais*"... Totalmente arbitrária, a institucionalidade municipal recém inaugurada segue a batuta do autoritarismo, avalizada pela mão forte de Getúlio Vargas. Assim que, em um município em que já haviam centenas de leis, a lei que promulgava o Orçamento Municipal para 1938, proposto por José Loureiro da Silva entrou estapafurdidamente para a História como "Lei nº 1"...

A estratégia do Controle e sua filha diletta: a clandestinidade

A Nova Ordem retomava, com grande força, a idéia de "controle", e a idéia se aplicará também à Política urbana e habitacional. Em 1938, através da Lei nº 13¹²⁹, a Prefeitura criava a "*Caderneta de Registro Fiscal de Propriedade*":

"Art. 1º - Todos os imóveis existentes no Município de Porto Alegre à data da publicação da presente lei, bem como aqueles que venham a ser construídos ou reconstruídos ou desmembrados posteriormente, ficam sujeitos à inscrição na Diretoria Geral da Fazenda, ainda que legalmente isentos do pagamento de impostos."

¹²⁹ Lei nº 13, de 19 de dezembro de 1938, artigo 1º.

O disposto no artigo 1º tinha, ainda que não explicitados, 2 claros objetivos:

1. Estruturar um Cadastro Municipal dos Imóveis, confiável, para que a Prefeitura pudesse taxar com o imposto predial todos os terrenos e construções que se enquadrassem nas especificações legais para tanto.
2. Controlar a produção da cidade, estabelecendo uma estratégia através da qual, *teoricamente*, a Prefeitura, saberia de cada movimentação imobiliária realizada na cidade, já que os municípes eram obrigados a inscrever seu imóvel na Prefeitura, claro, sob a ameaça de pagamento de pesadas multas para os infratores.

Desta lei decorrem conseqüências inevitáveis, mesmo que absolutamente contrárias aos objetivos por ela enunciados. Em primeiro lugar, ao instaurar um período de controle, a Prefeitura inaugura, às *avessas* e *simultaneamente*, a "produção clandestina da cidade". Padecendo dos mesmos males de suas antecedentes (como o *Regulamento Geral do Serviço de Exgottos*", de 1915 examinado no Capítulo anterior), a lei nº 13 não deixava alternativa para os pobres que não fosse justamente a clandestinidade relativamente à Administração Municipal. De fato, a lei estabelecia multas para quem não fizesse a Caderneta de Registro Fiscal no prazo de 20 dias, mas também autorizava a Prefeitura a cobrar para confeccioná-la, ou seja, não havia escapatória, a não ser a irregularidade, a clandestinidade.

Note-se então, que o Ciclo que estamos examinando, marcado pela produção privada de moradias começa a se complexificar, e para além da produção capitalista de unidades novas para fins de aluguel, começa a surgir em Porto Alegre, com maior força, o fenômeno da "*auto-construção*" de moradias. São famílias pobres, expulsas da área central, com renda insuficiente para beneficiarem-se dos programas de aluguel subsidiados pelo Governo, e que tampouco podem estabelecer-se legalmente na cidade ou na periferia, tais os obstáculos legais, urbanísticos e tributários para tanto.

Se o fenômeno não é exatamente novo, como tivemos oportunidade de examinar na fundamentação teórica de nosso trabalho, existindo já há um século no mundo capitalista, o fato é que, em Porto Alegre, a tipologia "*favela*", caracterizada pelo conjunto de habitações precárias, com ocupação desordenada do solo e carência de infraestrutura, começa a marcar a paisagem da cidade com maior intensidade no fim da

década de 30, exatamente como resultado das políticas urbanas e habitacionais adotadas por sucessivos governos.

As favelas, ou as "vilas" de Porto Alegre, vão crescer à margem, à sombra das políticas oficiais deste período em diante, revivendo por umas décadas, a mesma invisibilidade que os cortiços haviam experimentado na virada do século XIX para o século XX. A lei não se referirá a elas expressamente. Oficialmente, estamos no período em que o Poder Público incentiva a produção de unidades habitacionais pela iniciativa privada. Paralelamente, uma cidade clandestina irá, aos poucos, crescendo.

Esta cidade "*auto-construída*" pela população pobre nos confins do município, cresce por várias razões. Além de uma conjuntura econômica de guerra, necessariamente recessiva, a iniciativa privada, de quem se esperava, à época, a solução dos problemas habitacionais da baixa renda, era incapaz de atender a totalidade da demanda existente, nos limites da zona urbana. Por esta época, o próprio Poder Público dará claros sinais de reconhecimento de que a estratégia de incentivo à produção rentista não apresentou grande eficácia no município.

Desde 1938, José Afonso da Silva já havia contratado o urbanista Arnaldo Gladosch¹³⁰ para assessorar a Prefeitura na elaboração de um Plano de Urbanização para Porto Alegre¹³¹. Em 1939 um Conselho do Plano Diretor reunindo representantes de diversos setores sociais, especialmente da elite econômica da cidade, começa a se reunir a fim de ouvir o diagnóstico e as propostas de Gladosch para a cidade. Na reunião deste Conselho no dia 19 de maio de 1939¹³², o Prefeito José Loureiro da Silva irá, tacitamente, admitir a baixa eficácia dos incentivos à produção rentista na cidade:

*"Alega-se (...) que as desapropriações são a causa principal da falta de moradia. Nada mais errado porém. Tanto assim que durante toda a minha gestão, um ano e meio de governo foram desapropriados [208] prédios. Enquanto isso, foram construídas, em igual período, 3.323 casas! **Como se***

¹³⁰ Arnaldo Gladosch era engenheiro-arquiteto e já havia atuado com o Urbanista Agache na remodelação do Rio de Janeiro, alguns anos antes.

¹³¹ LEME, Maria Cristina da Silva (organizadora) - *Urbanismo no Brasil: 1895- 1965*, São Paulo, Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 1999, pg. 380.

¹³² Anuário de Porto Alegre, *Noticiário - O Plano Diretor da Cidade: A Exposição do Prefeito Dr. José Loureiro da Silva. A Exposição do Urbanista Dr. Arnaldo Gladosch*, Ano 1939, pg. 163 e ss. Biblioteca da Câmara de Vereadores de Porto Alegre.

explica, então, a falta de habitações? É que em nossa terra a maioria das construções são de casas próprias, isto é, poucos são os que levantam edifícios para alugueres. Eis o fenômeno, num esboço prático, claro.
(grifos meus)

Do comentário do Prefeito ressaltam algumas questões:

- a) a grande preocupação existente na sociedade com a "falta de moradias", o que, por certo, atingia as camadas de mais baixa renda.
- b) a menção às várias desapropriações que a Prefeitura vinha fazendo para aberturas de grandes avenidas, como a Farrapos.
- c) o reconhecimento e a frustração pelo pequeno êxito da política rentista "em nossa terra" (já que no resto do Brasil a política havia tido maior êxito).

Na mesma reunião, o urbanista Gladosch¹³³ irá defender uma limitação da extensão dos serviços urbanos a áreas residenciais mais centrais, enquanto na zona mais suburbana *"não se verificar a densidade de população necessária para a manutenção racional destes serviços"*.

O resultado da tensão *"falta de moradias X escassez de serviços urbanos na periferia"* levará o Poder Público de Porto Alegre, a, de certa forma, até incentivar o crescimento das favelas na "não cidade", isentando de imposto predial as residências próprias de valor locativo baixo e que estivessem situadas em logradouros sem melhoramentos públicos¹³⁴. Veja-se parte da Justificativa do Decreto-lei que instituiu a medida:

(...)"Considerando que as zonas afastadas do centro urbano são aquelas mais procuradas pelos operários para a construção das suas moradias,

Considerando que essas zonas, pela sua situação, são, igualmente, aquelas a que ainda não se estenderam os melhoramentos públicos (...)

Considerando, finalmente, que cabe ao Poder Público amparar, na medida das suas possibilidades, aqueles menos favorecidos de fortuna, (...)

¹³³ Idem nota 14.

Desta forma, a Prefeitura, que ou está de fato impossibilitada de estender os equipamentos públicos ao conjunto do território da cidade ou não tem vontade política para tanto, encontra um meio simpático de "lavar as mãos" diante do problema e permitir a proliferação de favelas e núcleos habitacionais auto produzidos.

O período é marcado por muitas "idas e vindas" na legislação, o que não deixa de ser um claro indício de que o imaginário social de então também não tinha grande certeza sobre "como" se posicionar diante de problema que se apresentava como cada vez mais complexo. Premida pela grande demanda habitacional e indiretamente amparada pela posição de um urbanista nacionalmente reconhecido, a Prefeitura lançou a medida "liberal" que acabamos de examinar. Esta medida, sem dúvida, soa incoerente com o controle que se pretendia ter sobre a produção da cidade, expresso na figura da "Caderneta de Registro Fiscal da Propriedade" e por outras leis da mesma época¹³⁵ estabelecendo a obrigatoriedade de comunicar a Prefeitura quaisquer negócios envolvendo imóveis, para que a municipalidade averbasse administrativamente e "licenciasse" a construção sobre o terreno.

Como se vê, se inicia um período de ambigüidade no tratamento da moradia dos pobres: por um lado há uma clara tentativa de "controlar" a proliferação de vendas de lotes feitas clandestinamente, mas por outro, a Prefeitura isenta de imposto predial aqueles que constroem suas casas nas mesmas circunstâncias...

¹³⁴ Decreto-lei nº 7, de 10 de julho de 1939.

¹³⁵ Decreto nº 80, de 30 de agosto de 1939, artigos 1º a 3º.

Mapa nº 4 - Primeiras "Vilas de Malocas"¹³⁶ em Porto Alegre.

¹³⁶ O mapa, feito à mão, é de MEDEIROS, Laudelino de - *Vilas de malocas - Ensaio de Sociologia Urbana*, Porto Alegre, 1951, mimeo.

Por esta época, iniciava-se a canalização do Riacho (Arroio Dilúvio). Por ocasião da 6ª Reunião do Conselho diretor do Plano de Urbanização¹³⁷, o Prefeito José Loureiro da Silva dizia:

"Penso que depois do saneamento dos Bairros São João e Navegantes, as obras que a Prefeitura deve atacar, em primeiro lugar, são as da canalização do Riacho, porque em suas redondezas, há uma população de 12 mil habitantes. Geralmente esta população é pobre, trabalhadora, que vive à mercê das enchentes abruptas e periódicas. Não só no sentido humano e social mas no sentido da saúde pública, da urbanização, devem estas obras ser atacadas, por ali perto estão banhados, alagadiços, que infetam a cidade de mosquitos e miasmas de toda natureza, assim como há abundância de águas estagnadas." (grifos meus)

Daí observa-se que os "12 mil habitantes" mencionados, os pobres que moravam à margem do Riacho fétido descrito pelo Prefeito, estavam, em 1940, vivendo às vésperas de um dos maiores despejos que Porto Alegre promoveu. Este fato (que já havíamos mencionado na Tabela 1 como exemplo da faceta de "EXPULSÃO" da política habitacional porto alegreense ao longo do século) irá ser mais um motivo para adotar a ambiguidade como marca da Política habitacional do período. Afinal de contas, não encontramos registros de que a população removida das margens do Dilúvio tenha recebido do Poder Público qualquer tipo de apoio para se realocar em outro local para fins de moradia: foi jogada à própria sorte e, numerosa, "engordou" as primeiras favelas de Porto Alegre, aquelas que o Poder Público pretendia por um lado controlar e por outro permitir que se proliferassem, já que em boa medida, resolviam-lhe um problema...

Esta ambigüidade, em maior ou menor grau, é experimentada pelos pobres do Brasil inteiro nesta época, sendo São Paulo o exemplo de que mais se tem notícia histórica. Na análise de Raquel Rolnik¹³⁸, este tratamento dispensado aos territórios de moradia de população de baixa renda permitiria, que, mais adiante, melhoramentos

¹³⁷ *Plano Diretor*, Ata da 6ª Reunião do Conselho diretor do Plano de Urbanização in *Anuário de Porto Alegre*, ano 1940, 15/03/1940.

¹³⁸ ROLNIK, Raquel, i n obra citada, pg. 169-170.

urbanos fossem barganhados por votos, em períodos eleitorais, com a população que morava clandestinamente com (in)disfarçado apoio da própria legislação.

O irmão gêmeo desta política, que a literatura convencionou chamar de *ideologia da outorga*¹³⁹, será um contínuo redesenhar das "fronteiras" da zona urbana, que se sucederá ao longo do século em Porto Alegre. Raquel Rolnik¹⁴⁰ sintetiza o idêntico processo observado em São Paulo:

*"(...) ao longo da história da norma urbanística da cidade, a ocupação não -regulada da zona rural apareceu formulada - inclusive como política - como alternativa de moradia para a população pobre. Assim, a **urban fence** foi sucessivamente redesenhada, sob o peso dos efeitos perversos da própria legislação que ao elevar relativamente o preço da terra na zona urbana, "empurrava" os arruamentos populares para as áreas rurais."* (grifos da autora)

Na capital gaúcha, o Decreto-lei nº 25¹⁴¹, mais uma vez, tratava de re-fixar os limites das zonas da cidade, ampliando a zona urbana e acompanhando a lógica aqui detalhada. A cidade passaria a ter a configuração que se observa no Mapa nº 3, inserido à pg. 82.

Os novos limites da cidade preparavam o período seguinte, o momento em que o Estado passaria a atuar de forma mais determinada na questão habitacional, através dos Institutos de Aposentadorias e Pensões e tomando suas primeiras iniciativas próprias na área da produção de moradias para a população de baixa renda. É o que veremos no próximo capítulo.

¹³⁹ GOMES, Ângela - apud ROLNIK, Raquel, i n obra citada.

¹⁴⁰ ROLNIK, Raquel, i n obra citada, pg. 202.

¹⁴¹ Decreto-lei nº 25, de 11 de dezembro de 1940.

Década de 40 - A transição: Da provisão privada à pública

O período que vamos examinar agora constitui-se em uma espécie de transição entre o modelo de produção privada de moradias (principalmente para fins de aluguel) para o modelo de provisão estatal de moradias. Nele observa-se um *hibridismo* nas estratégias e políticas conduzidas pelo Poder Público, que oscila entre assumir ele próprio responsabilidades pela política habitacional ou continuar na política de concessão de incentivos à iniciativa privada, dominante no período anterior. Esta oscilação terá reflexos na legislação urbanística municipal, como veremos.

No início da década de 40, Porto Alegre vivia a efervescência da discussão do Plano Diretor do Município. As reuniões do "Conselho diretor do Plano de Urbanização de Porto Alegre" continuavam se realizando e em 1942 havia uma farta produção teórica sendo aportada pelos urbanistas de então a fim de contribuir com o processo de elaboração do Plano Diretor do município. O engenheiro Edvaldo Pereira Paiva, que acabava de retornar de Montevideu onde realizara estudos de urbanismo, produziu uma série de documentos de subsídio e foi uma figura decisiva nesta época na tomada de decisões sobre os rumos do Planejamento Urbano em Porto Alegre. Vale a pena "visitar" sua contribuição, a fim de resgatar o imaginário dominante no seio do grupo de urbanistas que pensava a cidade de então.

Segundo Paiva¹⁴², em artigo em que tratava sobre o "Expediente Urbano de Porto Alegre" a cidade, tal como um corpo doente, precisa de um tratamento adequado:

*"(...) como não é possível um tratamento médico, racional e benéfico, sem um **diagnóstico** prévio, que se faz mediante a análise dos antecedentes e dos sintomas do paciente, pelo mesmo motivo, quando se estuda uma cidade, como Ser humano coletivo, há necessidade de medir os fatos,*

¹⁴² PAIVA, Edvaldo Pereira - *O que é um Expediente urbano*. Boletim Municipal, n. 11, maio-agosto, 1942, pg 254.

conhece-los em sua origem e evolução, verificar se existem conflitos em seu funcionamento interdependente porque, somente então, com um conhecimento perfeito de causa, poderemos prever quais as tendências prováveis de desenvolvimento da cidade." (grifo do autor)

Ressalta a metáfora da cidade como ser humano, como corpo, e um corpo doente. Um mero "levantamento de dados existentes sobre a cidade" se transforma, então, em "*diagnóstico*", no qual se identificam as "doenças" que acometem o paciente. Embora se tratando de um texto "técnico", esta passagem retirada de Paiva nos remete diretamente ao imaginário de então, permitindo que possamos analisa-la segundo o propósito da "Nova história cultural", buscando encontrar aí, nas palavras de Sandra Pesavento¹⁴³:

" (...) as sensibilidades ou a sintonia fina de uma época, as características essenciais que estariam na raiz dos modos de pensar, sentir, agir e, sobretudo, de representar o mundo. "

Assim, para os propósitos deste trabalho, cabe salientar que esta visão de cidade, metaforizada em corpo doente que precisa de um diagnóstico, em primeiro lugar não era nova. Trata-se de uma "permanência" oriunda da ideologia higienista e sanitarista, que inaugurou a tendência a ver a cidade como corpo a ser "curado". Em segundo lugar, mas ainda mais importante, é verificar que, esta matriz de compreensão do urbano, legitima uma percepção de cidade na qual os territórios de moradia de população de baixa renda, cortiços e favelas sobretudo, são, de fato, uma "chaga", um "câncer", um "sintoma" a ser eliminado do corpo a fim de curá-lo.

A força desta "representação" é muito grande e marcará não apenas a elaboração do "Expediente Urbano" que se gestava então¹⁴⁴, mas por um vasto período o imaginário urbanístico municipal em relação à população de baixa renda, vista, de antemão como "nociva". Derivam daí as propostas para a cidade que "ignoram" os territórios em que a população de baixa renda edificava suas moradias. A política habitacional passa ao largo do "existente", mesmo que consolidado. O que é auto-construído pelos pobres é visto, mesmo que inconscientemente, como "anomalia".

¹⁴³ PESAVENTO, Sandra Jathay - *O imaginário da cidade: visões literárias do urbano - Paris, Rio de Janeiro, Porto Alegre*: Ed. da Universidade/UFRGS, Porto Alegre, 1999, pg. 13.

¹⁴⁴ O Decreto nº 279, de 25 de abril de 1942, estabelecia normas para a execução do Expediente Urbano da cidade. Era acompanhado de um "Anexo" que continha uma Relação especificada das peças que deveriam constar do "Expediente Urbano de Porto Alegre". O levantamento de dados proposto era vasto, passando desde a História de Porto Alegre, pelos caracteres físicos e sociais,

É assim que, em 1942, a Prefeitura inicia, em nome da Urbanística Moderna e tendo como pano de fundo estas representações, a desapropriação de dezenas de terrenos visando implantar o traçado do Plano Diretor. Em nossa investigação identificamos pelo menos 7 Decretos¹⁴⁵ promulgados neste ano autorizando a aquisição de imóveis localizados nas seguintes Áreas: Azenha, João Alfredo, Niterói, Getúlio Vargas, Afonso Pena, 24 de maio, Avenida Germânia.

Segundo o Parágrafo único do artigo 1º da maioria destes decretos:

Parágrafo único - Destinam-se os imóveis adquiridos às obras de retificação e canalização do riacho, previstas no Plano Diretor".

Não é preciso dizer que se mais desapropriações não se fizeram necessárias foi em função de que a maior parte da população ribeirinha era mera "posseira" do terreno em que auto-construiu sua moradia, não tendo título de propriedade da mesma... Talvez não seja demais resgatar que essa população aí se encontrava por ter sido expulsa de áreas mais centrais em ciclos anteriores.

Perseguindo um ideal de cidade "moderna", Porto Alegre não tardou a incentivar a verticalização da cidade. O Decreto-lei nº 115¹⁴⁶ dizia:

Art. 1º - Os prédios edificadas nas Avenidas Borges de Medeiros, 10 de Novembro, Farrapos, 3 de Novembro e João Pessoa, terão por 10 (dez) anos a redução do imposto predial nas seguintes proporções:

- a) de 3 andares40% de redução*
- b) de 4 e 5 andares50% de redução*
- c) de 6 e mais andares60% de redução"*

A medida buscava não apenas densificar o centro, no qual se encontrava a maior concentração de infra-estrutura instalada, mas igualmente perseguia uma paisagem urbana "moderna", de uma cidade povoada de "arranha-céus".

condições sanitárias, serviços públicos, atividades econômicas, até zoneamento, habitações e condições de tráfego.

¹⁴⁵ Decretos-lei nº 99 a 105, editados todos entre 27 de maio de 1942 e 16 de junho de 1942.

Além disto, dando testemunho e continuidade à política anterior, ainda de cunho *rentista*, o decreto continuava incentivando a construção de moradias particulares na zona urbana. O artigo 2º concedia 50 % de desconto no imposto predial para quem edificasse mais de 10 casas de alvenaria e a novidade ficou por conta do artigo 3º:

Art. 3º - As construções poderão ser em grupos, isoladas e em edifícios de habitação coletiva, sob a forma de apartamentos, mas deverão apresentar-se como um conjunto obedecendo a um plano pre-estabelecido."

Introduz-se assim, de forma bastante coerente com a proposta urbanística de verticalização da cidade, o incentivo à construção, pela iniciativa privada, de "prédios de apartamentos" ou "conjuntos habitacionais" destinados à população de baixa renda.

A par destas "linhas de continuidade", o ano de 42 também inovou na política urbana e habitacional conduzida pelo município, sendo farta a legislação daquele ano nesta área. Coadunando-se com a política do Governo Federal, que durante o Governo de Getúlio Vargas passou a tomar conhecidas iniciativas na área social e habitacional, Porto Alegre também apoiaria a provisão de moradias via os Institutos de Aposentadorias e Pensões. Para nos situar, vale a pena citar Bonduki¹⁴⁷:

"Entre as medidas do governo Vargas para regulamentar as condições de reprodução da força de trabalho, interessam sobretudo as voltadas para a reorganização do setor previdenciário, as quais propiciaram vultosos recursos para o financiamento de uma inédita experiência estatal de produção de moradias. Embora tenham sido as primeiras instituições públicas de envergadura a tratar da questão habitacional, os Institutos de Aposentadorias e Pensões - criados nos anos 30 para cada categoria profissional - sempre relegaram essa atividade a um segundo plano em relação às suas finalidades precípua, isto é proporcionar benefícios previdenciários (...)"

De fato, se os Institutos de Aposentadorias e Pensões se estruturavam no país desde a década de 30, será somente no Governo Vargas, com a edição do decreto 1749, em 1937, que os IAP's serão autorizados a destinar até 50% de seus recursos para

¹⁴⁶ Decreto-lei nº 115, de 4 de agosto de 1942.

¹⁴⁷ BONDUKI, Nabil - *Origens da habitação social no Brasil* - São Paulo, Estação Liberdade/FAPESP, 1998, pg.101.

financiar a produção de moradias para seus associados¹⁴⁸. Embora o modelo de financiamento buscasse recursos em uma contribuição tripartite na qual participavam empregados, empregadores e o Estado, a participação do Estado, neste período foi, segundo Bonduki, determinante para o sucesso da fórmula.

Verifica-se aí, até mesmo no modelo de financiamento dos IAP's, uma combinação de recursos públicos e privados para atingir fins de interesse "geral" na sociedade. Assim, a estratégia do Governo Vargas foi, a partir de uma legitimação internacional da prática de intervenção estatal nas políticas sociais, galvanizar recursos de origem pública e privada para a um só tempo solver uma imensa demanda social e construir uma fórmula populista de manter-se no Poder. A fórmula agradou tanto aos empregados - que no mesmo ano já tinham sido agraciados pela "Lei do Inquilinato"¹⁴⁹, congelando os aluguéis em todo o país, e em 1943 seriam ainda beneficiados com a promulgação da C.L.T. - Consolidação das Leis do Trabalho - quanto aos empresários da construção civil, acomodando, portanto, interesses de classes antagônicas.

Embora a produção habitacional mais significativa dos IAP's tenha se concentrado no Sudeste do país, com ênfase para Rio de Janeiro e São Paulo, Porto Alegre também terá a sua experiência. O Decreto-lei nº 96¹⁵⁰, editado pelo Prefeito em conformidade com a legislação federal, demonstra o ingresso de Porto Alegre no movimento institucional de articulação com os IAP's. Por este Decreto, o Município isentava dos impostos predial ou territorial, pelo prazo de 15 (quinze) anos, os terrenos e prédios adquiridos por Caixas ou Institutos de aposentadorias e pensões, até um determinado valor locativo¹⁵¹, e concedia uma redução de 50% para aqueles outros imóveis adquiridos nas mesmas condições e que excedessem aquele valor locativo anual.

Na justificativa deste Decreto, José Loureiro da Silva dizia:

"considerando que a legislação municipal já ampara as classes menos favorecidas, reduzindo o imposto predial e as taxas correlatas, e isentando do imposto os prédios que

¹⁴⁸ BONDUKI, Nabil in obra citada, pg. 103.

¹⁴⁹ Decreto-lei federal nº 4598/42.

¹⁵⁰ Decreto-lei nº 96, de 17 de abril de 1942.

¹⁵¹ A isenção abrangia os imóveis com valor locativo anual até 1: 200\$000 (um conto e duzentos mil réis).

pertençam a cidadãos reconhecidamente pobres, com encargo de três ou mais filhos menores e que neles residam;

considerando que a legislação municipal já ampara os proprietários que construam nas zonas urbana e suburbana, prédios em grupo ou separadamente;

considerando que o Governo Federal (...) concede favores especiais aos Institutos e caixas de aposentadorias e pensões, que adquiram prédios e terrenos para os respectivos associados"

Assim, na justificativa do Decreto, o Prefeito procurava demonstrar o quanto o Município já estava empenhado em apoiar a população de baixa renda na solução de seus problemas de moradia, e o quanto a política inaugurada pelo mesmo era coerente com a orientação da União. Vale lembrar que os Prefeitos de então eram nomeados e que deviam, de fato, "rezar pela mesma cartilha" do Governo Federal.

Em Porto Alegre, o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI) veio a adquirir um terreno para fins de edificação de um importante conjunto habitacional na Zona Norte da cidade, por esta época. Tomando o nome de "Conjunto Residencial Passo da Areia", o "IAPI", como veio a ser conhecido na cidade, teve sua construção iniciada em 1943 e foi um dos primeiros empreendimentos habitacionais de porte de Porto Alegre. Com 1.691 unidades à época de sua inauguração, adotou variadas tipologias (prédios de apartamentos e casas térreas ou assobradadas), e, segundo o trabalho coordenado por Fayet¹⁵², demarcou um eixo de expansão da zona urbana da cidade em direção à Zona Norte. A região foi escolhida em função de que, após a enchente de 1941, a maioria das indústrias se deslocava do eixo Navegantes para o eixo da Assis Brasil, e, portanto, os industriários passariam a residir nas proximidades do local de trabalho.

Além da novidade em termos de política habitacional, por significar um empreendimento de massa, o IAPI adotou a proposta da Cidade Jardim e é, ainda hoje, bastante emblemático da influência desta proposta urbanística em nosso meio. Conforme Fayet¹⁵³:

¹⁵² FAYET, Carlos Maximiliano (Coordenação geral) - *Vila do IAPI: Patrimônio Cultural da Cidade*, Porto Alegre, 1994, pg. 25.

¹⁵³ FAYET, Carlos Maximiliano, in obra citada, pg. 22.

*"A qualidade das construções e sua ambientação extraordinária faz da Vila IAPI um dos lugares mais aprazíveis para moradia na cidade, o que já a torna facilmente ao olhar de todos, um patrimônio da sociedade e mais especificamente de sua comunidade. O uso intenso da vegetação, arborização, praças e parques, o traçado orgânico do sistema viário, os prédios, as casas e edifícios no meio de jardins, remete o estudioso imediatamente, ao marco referencial teórico do projeto urbanístico: a **Cidade Jardim.**" (grifo do autor)*

Vê-se aí a importância do IAPI como um "capítulo a parte" na política habitacional do município, sem precedentes e praticamente sem sucessores à altura. Em grande parte ele foi possível por se tratar de uma política que, embora se tratasse de uma orientação do Governo Federal, era dotada de autonomia no plano local. Assim, os IAPs tinham poder de decisão para escolher tipologias, contratar arquitetos, adquirir terrenos, etc. Porto Alegre, no caso do "Conjunto habitacional Passo da Areia" saiu lucrando, pois, através da concessão de um incentivo fiscal, viu erguer-se uma obra que tanto do ponto de vista social como urbanístico e arquitetônico tornou-se uma referência. Tanto que hoje, o IAPI é "patrimônio cultural" do município.

Mapa nº 5 - Planta do "Conjunto habitacional Passo da Areia" (IAPI)¹⁵⁴

¹⁵⁴ Fonte da planta: FAYET, Carlos Maximiliano (Coordenação geral) - *Vila do IAPI: Patrimônio Cultural da Cidade*, Porto Alegre, 1994.

Dados estes passos, o Poder Público dá sinais de sentir-se um pouco mais aliviado, já que há uma política habitacional em curso. Mais do que isto, há uma articulação com o Governo Federal e as iniciativas igualmente se harmonizam com uma política urbana mais ampla. Basicamente se combinam iniciativas de desfavelização para a implantação do traçado do Plano Diretor com incentivos fiscais para a construção de moradias pelo setor privado e/ou pelos IAP's, que são iniciativas semi-públicas, já que contam com uma boa dose de recursos públicos.

Assim, finalmente, através do Decreto-lei nº 118¹⁵⁵, desaparece a cobrança de 55% de imposto predial sobre o valor locativo dos cortiços. O art. 2º, § 2º, no entanto, manteria-os ainda muito bem taxados:

"§ 2º - As percentagens (...) serão substituídas pela percentagem fixa e única de 40% para cobrança do imposto predial das propriedades prediais situadas na cidade de Porto Alegre:

*a) Na área esgotada e **que ainda contenham cortiços**, porões ou dispositivos de esgotamento de águas pluviais ou cloacais em desacordo com as prescrições de higiene pública."*

(grifos meus)

A menção expressa às áreas que *ainda contenham cortiços*, revela que a municipalidade "afrouxa" por entender que o "aperto" tributário levado a cabo nos anos anteriores tinha produzido efeitos satisfatórios, ou seja, praticamente todos os cortiços tinham sido já devidamente expulsos... Bem, e os que não, o seriam agora, já que mesmo com a redução da alíquota, o imposto seguia salgado para os encortiçados remanescentes. Tanto que, de outra ponta, nos anos seguintes, seguiriam as "isenções" de imposto predial para "moradias" edificadas na zona servida de água¹⁵⁶, em um exemplo de "reciclagem" de políticas desenvolvidas já há anos no município. Uma linha de continuidade portanto.

¹⁵⁵ Decreto-lei nº 118, de 28 de agosto de 1942.

¹⁵⁶ Ver como exemplo o Decreto-lei nº 247 de 3 de julho de 1945.

Já em 1943, iam adiantados os trabalhos da Seção de Expediente Urbano da Diretoria de Obras e Viação, bem como crescia de importância a elaboração do Plano Diretor. Tanto que, através do Decreto nº 310¹⁵⁷, a Prefeitura transforma a Seção de Expediente Urbano (que tinha apenas 1 ano de funcionamento) em "Departamento Municipal de Urbanismo", demonstrando o prestígio que a discussão urbanística tinha na Porto Alegre da década de 40, que, com as diversas intervenções urbanas levadas a cabo em anos anteriores respirava uma atmosfera verdadeiramente moderna...

David Harvey¹⁵⁸ assevera:

"(...) a modernidade não pode respeitar sequer o seu próprio passado, para não falar do de qualquer ordem social pré-moderna. A transitoriedade das coisas dificulta a preservação de todo sentido de continuidade histórica. Se há algum sentido na história, há que descobri-lo e defini-lo a partir de dentro do turbilhão da mudança, um turbilhão que afeta tanto os termos da discussão como o que está sendo discutido. A modernidade, por conseguinte, não apenas envolve uma implacável ruptura com todas e quaisquer condições históricas precedentes, como é caracterizada por um interminável processo de rupturas e fragmentações internas inerentes."

A citação de Harvey justifica-se para tentar explicar um pouco um período tão cheio de movimentos políticos e institucionais importantes no que diz respeito ao urbano. A ideia de "progresso" tão cara à Modernidade faz com que os processos evoluam rapidamente e que, mesmo as estruturas administrativas criadas durem pouco. Em Porto Alegre, nesta década de 40, assistimos a um "turbilhão" de iniciativas: a construção de 1 grande conjunto habitacional; as práticas tributárias que estabelecem rupturas mas mantêm continuidades com a política anteriormente hegemônica; a acalorada discussão do Plano Diretor; a criação da Seção de Expediente Urbano para ser transformada em outra coisa apenas decorrido um ano. Tudo é efervescente, transitório, novo e velho a um só tempo. Como diria Bermann¹⁵⁹, parafraseando Marx, *"tudo que é sólido desmancha no ar"*.

¹⁵⁷ Decreto nº 310, de 31 de Dezembro de 1943.

¹⁵⁸ HARVEY, David - *Condição pós-moderna - Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*, Edições Loyola, São Paulo, 1994, pg. 22.

¹⁵⁹ BERMAN, Marshall - *Tudo que é sólido desmancha no ar - A aventura da modernidade*. Companhia das Letras, São Paulo, 1986, pg. 15.

Como já havíamos comentado, é nesta década que se iniciam as primeiras intervenções públicas mais significativas em termos de política habitacional no município. Esta entrada do setor público na produção de novas moradias também não deixa de ser um sinal da "modernização" pela qual passava o estado brasileiro e, aqui, em especial, Porto Alegre. Em 46 e 47 outras iniciativas dignas de nota são empreendidas pela Prefeitura.

O Decreto-lei nº 311¹⁶⁰, por exemplo, dá notícia de um acordo realizado entre a Prefeitura e a FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR - FCP para a construção de 5000 casas em Porto Alegre, que já contava, por esta época, com mais de 300.000 habitantes¹⁶¹. Note-se que, para uma capital periférica em relação ao eixo de desenvolvimento do sudeste do país, a magnitude do acordo é surpreendente. A Fundação Casa Popular foi criada a nível federal, também em 1946, pelo decreto-lei nº 9218¹⁶² para o financiamento de casas destinadas à população de baixo poder aquisitivo.

Embora a FCP não tenha chegado a ter, ao longo de sua existência¹⁶³, uma produção muito significativa, interessa constatar a "intenção" do município de construir milhares de moradias em seu território, mesmo que, de fato, não se tenha logrado grande êxito no intento. Em 1948, através da lei nº 79¹⁶⁴, ainda seria doado pela Prefeitura um terreno à Fundação Casa Popular, que embora tivesse sede no Rio de Janeiro, então capital federal, tinha representação em Porto Alegre. O terreno, sito no Bairro Santana, destinava-se à construção de "moradias de tipo popular" e se não se desse início às obras em 1 ano, o terreno reverteria à municipalidade. Pela lei pode-se ver o tipo de parceria entre diferentes entes de governo que começava a se desenhar para viabilizar o atendimento da demanda habitacional.

¹⁶⁰ Decreto-lei nº 311, de 16 de setembro de 1946.

¹⁶¹ Conforme dados da "Seção de Estatística Municipal" a população de Porto Alegre era estimada em 300.450 habitantes em 31/12/44.

¹⁶² Decreto-lei nº 9218 de 01/05/46 (FEDERAL)

¹⁶³ A estrutura da Fundação Casa Popular só veio a ser substituída pela lei que criou o BNH, lei 4.380 de 21/08/1964

¹⁶⁴ Lei nº 79, de de 13 de julho de 1948.

O acordo com a FCP fomentaria outras iniciativas, e, outra vez, a legislação é fonte de informação histórica. Através do Decreto-lei nº 320¹⁶⁵, a Prefeitura seria autorizada a subscrever 25 % do capital da "Companhia materiais pró-casa popular", certamente criada para dar conta da construção das tais 5000 casas...Em 1948, através da Lei nº 176¹⁶⁶, a Companhia de Materiais Pró-casa popular ficaria ainda isenta do pagamento de impostos municipais.

Com tantas iniciativas institucionais tomadas nesta década, as casas auto-construídas pela população de baixa renda, mais do que nunca, eram um "estorvo", uma "doença", algo, de fato, a ser extirpado. Pois veja-se que significativo é o texto curto e direto do Decreto nº 273¹⁶⁷, de 1947:

*"O Prefeito Municipal de Porto Alegre, no uso das atribuições que lhe são conferidas em lei, determina que os assuntos relativos à **"CASA POPULAR"** e a **"LOCALIZAÇÃO DE MALOCAS"** fiquem afetos à jurisdição da Subprefeitura."*

Neste diploma legal, absolutamente *sui-generis* do ponto de vista da técnica legislativa, já que não tem artigos, parecendo confundir no pequeno texto a "Justificativa" e a ordem que abriga, surge pela primeira vez, no léxico urbanístico municipal, a palavra "maloca". De fato, em publicação bem posterior, da década de 70, intitulado "MALOCAS"¹⁶⁸ o Departamento Municipal de Habitação vai escrever:

*"As primeiras "malocas" são **notadas** a partir de 1945 e 1946, o que se convencionou assinalar como o ponto de partida e referência de surgimento e progressão do fenômeno favelamento em Porto Alegre."*
(grifos meus)

O texto grifado revela que, ainda na década de 40, pendia um véu sobre as moradias dos pobres, invisibilizando-as de certa forma. Como vimos nos capítulos

¹⁶⁵ Decreto-lei nº 320, de 24 de outubro de 1946.

¹⁶⁶ Lei nº 176, de 27 de dezembro de 1948.

¹⁶⁷ Decreto nº 376 de de 17 de outubro de 1947.

¹⁶⁸ PORTO ALEGRE, Prefeitura Municipal. Departamento Municipal de Habitação - *Malocas: Diagnóstico evolutivo das subabitações no município de Porto Alegre - RS*, Porto Alegre, 1973, pg. 8.

anteriores, já havia alguns anos que a produção de moradias "auto-construídas" começava a se verificar em Porto Alegre. Mesmo com indícios claros desta presença, mesmo na legislação, que aqui utilizamos como fonte, as "malocas" só serão "notadas" a partir de 1945...

Além disto, o texto da lei examinada revela que, com a assinatura do citado Convênio com o Governo Federal através da Fundação Casa Popular, provavelmente, começou a abundar o serviço relacionado à Política habitacional. Neste contexto, surgiam as perguntas: "O que fazer com as malocas? Quem é responsável pelas malocas?" A Prefeitura resolveu o problema (ou livrou-se dele) delegando o assunto à Subprefeitura...

De fato, em um contexto em que a Prefeitura conduzia uma política habitacional oficial, as malocas, as casas que os próprios pobres edificavam por força da necessidade não tinham como ser vistas, pelo menos por esta época, como objeto e parte importante desta mesma política. Pelo contrário, elas representavam o "clandestino", a denúncia palpável de que a estratégia do Poder Público não lograva atender a todos os necessitados. A consideração das moradias auto-construídas pela população de baixa renda na elaboração e execução da política habitacional só viria a ser realidade no Brasil e em Porto Alegre, décadas mais tarde, no fim do século, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, como veremos.

Assim que, em 1949, a Prefeitura dá outro passo significativo para arrematar a construção da política habitacional da década de 40, que não deixou de ser notável. Através da lei nº 351¹⁶⁹, inaugura-se uma fase em que o Município é, ele próprio, o promotor de loteamentos destinados à população de baixa renda. Dizia o artigo 1º:

"Art. 1º - É o município autorizado a lotear núcleos territoriais de sua propriedade, para venda dos respectivos terrenos a quem desejar construir casa própria."

A prática de lotear e vender terrenos próprios, ainda realizada de forma centralizada, seria futuramente o encargo por excelência do Departamento Municipal de Habitação, criado anos mais tarde. Bem elaborada do ponto de vista técnico, a lei previa diversas condições para a venda dos terrenos, como a proibição da venda de mais de 1 lote a mesma pessoa e o estabelecimento de preferência às famílias de prole numerosa.

¹⁶⁹ Lei nº 351, de de 12 de Dezembro de 1949.

Fazia ainda exigências urbanísticas próprias de um município cioso da qualidade de vida de seus moradores, como aquela que estabelecia a destinação de um mínimo de 15.000 mts² do terreno do loteamento para localização de praça de esportes. A lei era, portanto, sofisticada. Muitas das disposições se mantiveram nas leis de loteamento ainda por vários anos.

A década de 50 entraria com a responsabilidade de dar continuidade a um período em que foram abundantes, como acabamos de ver, as iniciativas em termos de política habitacional. O Estado brasileiro, tanto a nível federal como municipal havia começado a atuar decididamente nesta área, já que o item "moradia" pesava na cesta dos trabalhadores e, se no período de Getúlio a intervenção atendeu a propósitos populistas, no fim da década de 40 e início dos anos 50 a inflação já corroía salários¹⁷⁰, justificando a atuação estatal.

Se a década de 40 representou uma transição, na qual ainda se verificaram incentivos à produção privada de moradias, combinados com o início de uma vigorosa intervenção estatal, a década de 50 representará - em Porto Alegre de forma bastante clara - o início de um longo período em que o Estado (em suas diferentes esferas administrativas) atuará, de forma institucionalizada, na produção de moradias. Como o desafio se tornava a cada década maior, a partir da década de 50, o Estado, pelo menos legalmente, assumirá a responsabilidade pela provisão habitacional para a população de baixa renda, tarefa na qual nem sempre teve sucesso...

¹⁷⁰ No início dos anos 50 organizou-se no país um movimento contra a carestia, que ficou conhecido como a "Campanha da Panela Vazia".

1950 -1988 - Direito à moradia: 40 anos de (des)provisão pública de lotes e moradias

O período que vamos examinar agora abrange 40 anos durante os quais a tônica foi a forte intervenção estatal, das diferentes esferas governamentais, no problema da moradia de baixa renda. No início dos anos 50, a população brasileira chegava já a mais de 40 milhões de pessoas e a capital do Rio Grande do Sul, nosso objeto aqui, já beirava os 400 mil habitantes¹⁷¹. O Estado Brasileiro era novamente governado por Getúlio Vargas, desta vez eleito pelo povo para a Presidência da República, depositário das esperanças dos pobres mas lidando com uma delicada situação econômica, na qual a inflação começava a assustar os brasileiros.

Porto Alegre já havia dado passos importantes no caminho da assunção administrativa da política habitacional, mas será em 1952 que teremos, através da Lei nº 982¹⁷², a criação do **Departamento Municipal da Casa Popular**. A iniciativa, sem precedentes institucionais, demonstra a importância dispensada no período à política habitacional. O então Prefeito Ildo Meneghetti não inovava apenas na renovação da estrutura administrativa da municipalidade, já que a lei trazia em seu corpo importantes instrumentos de incremento à política habitacional na cidade.

Já nos seus primeiros artigos a lei enfrentaria um dos problemas mais importantes envolvidos na Gestão da política habitacional em qualquer tempo e lugar: o financiamento da política. Pois, com absoluto pioneirismo, dizia o artigo 1º:

*"Art. 1º - É instituída a **Taxa de Financiamento da Casa Popular** (...) que incide sobre toda a nova construção de prédio com área superior a cento e cinquenta metros quadrados (150 mts²), que seja de um só ou de vários proprietários ou, ainda, que se destine à propriedade em condomínio.*

¹⁷¹ Fonte: IBGE - Dados históricos dos censos (<http://www.ibge.gov.br/>)

¹⁷² Lei nº 982, de 19 de dezembro de 1952.

(...)

Art. 2º - A taxa de que trata o artigo precedente será cobrada na base de **três por cento (3%) do custo total da construção do prédio**, calculado na conformidade da tabela de custo por metro quadrado, referente aos diversos tipos de construção, anualmente confeccionada pela Diretoria Geral de Obras e Viação e aprovada pela Prefeitura Municipal." (grifos meus)

Chama a atenção a eficiência do mecanismo, já que o tributo era lançado "*simultaneamente com o despacho da planta do prédio a ser construído*", não dando chance ao proprietário de esquivar-se da cobrança da "Taxa de Financiamento da Casa Popular", mas ainda mais, o valor da referida taxa, já que 3% do custo de um prédio pode significar um volume razoável de recursos, a depender do porte da edificação.

O artigo 6º da lei estabelecia a destinação dos recursos:

"Art. 6º - AS importâncias provenientes da cobrança da "Taxa de Financiamento da Casa Popular" formarão um Fundo especial, com personalidade contábil, e que será aplicado no financiamento da Casa Popular".

Assim, o Departamento Municipal da Casa Popular foi, teoricamente, criado com fonte de recursos próprios para financiar a política habitacional que deveria gerenciar. Além disto, o Departamento tinha por competências:

"Planejar, executar e fiscalizar todos os serviços concernentes à construção da casa popular e sua venda, bem assim a quaisquer outras atividades correlatas com a assistência social"¹⁷³."

A idéia era de articular esta política local com aquela conduzida a nível nacional pela Fundação da Casa Popular, órgão federal à época responsável pelo setor. O órgão era claramente um embrião do DEMHAB, inclusive com estrutura administrativa assemelhada à autarquia fundada anos mais tarde. Do ponto de vista prático significava um claro comprometimento do município com a política habitacional desenvolvida em território porto-alegrense. Embora não previsse, ainda, qualquer tipo de participação

popular em sua gestão, prática que somente seria implantada décadas depois através de um Conselho municipal, a mera criação de uma estrutura administrativa com a atribuição legal para responder pelo Governo acerca da política habitacional já representava um avanço para a população de Porto Alegre, que tinha, agora, um local ao qual se dirigir a fim de esclarecer dúvidas, encaminhar demandas, etc.

Se o Departamento Municipal da Casa Popular representava, de fato, um avanço, por outro lado, verificamos que a ele foi destinada "para atender ao início de suas atividades" a quantia de Cr\$ 1.000.000,00, ao passo que para a "Remoção das malocas¹⁷⁴" o município destinou, na mesma lei¹⁷⁵, Cr\$ 1.700.000,00, quase o dobro, portanto, para uma política que certamente representava o "terror" dos pobres da cidade... O fato apenas reforça o que já havíamos ressaltado: a política habitacional do período restringia-se à produção de novas unidades, não existindo qualquer espécie de reconhecimento das moradias "auto-construídas" pelos próprios usuários.

No que diz respeito às práticas de Planejamento Urbano mais geral, a Prefeitura, também em 52, estará tomando medidas de grande impacto sobre a cidade. Segundo Maria Soares de Almeida¹⁷⁶:

"Caberia afirmar que o modelo de Paris, dos boulevares de Haussmann, tinha sido a imagem inspiradora da nova cidade que se queria construir até a década de 40. Traduzia-se na abertura das avenidas, na eliminação dos becos, no embelezamento das praças e parques.

(...) Mas é na década de 50 que uma nova imagem da cidade começa a aparecer nos documentos oficiais. Não mais a cidade dos edifícios de seis pavimentos, segundo o modelo de Paris. Agora o que se desejava eram os arranha-céus, imagem que se impunha a qualquer cidade que se quisesse moderna"

¹⁷³ Por óbvio que a *assistência social* mencionada pela lei é aquela relacionada estritamente com a produção da casa popular

¹⁷⁴ Assunto de competência das Sub-prefeituras como vimos no capítulo anterior.

¹⁷⁵ Lei nº 979, de 16 de dezembro de 1952.

¹⁷⁶ ALMEIDA, Maria Soares de - *Gestores da cidade e seus regulamentos urbanísticos: Porto Alegre de 1893 a 1959*, in LEME, Maria Cristina da Silva (coordenadora) - *Urbanismo no Brasil : 1895- 1965*, São Paulo, Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 1999, pg. 102.

De fato, a lei nº 986¹⁷⁷, que dispunha sobre a altura das edificações permitiu que os prédios construídos na zona mais central da cidade, como na Rua dos Andradas, por exemplo, pudessem atingir alturas de até 70 mts! Porto Alegre não conhecia edificações tão grandiosas até a promulgação da lei. Ao alterar o regime urbanístico desta região a Prefeitura dava a sua tacada final nos pobres do centro, completando definitivamente a expulsão. Os arranha-céus são para a elite, não há lugar para a pobreza em meio a tão moderna paisagem urbana.

A *Rua da Praia* vivia o auge de sua glória. Beneficiada por sucessivas medidas urbanísticas, que ao longo de décadas foram configurando aquele espaço de centralidade, a *Rua da Praia* tinha pujança econômica no comércio e era "glamourosamente" prestigiada por seus frequentadores. A mudança dos índices de altura, introduzidos por esta lei de 52, que mudaram a paisagem da rua verticalizando-a vertiginosamente para os padrões até então praticados, consolidaria seu vanguardismo urbanístico no município.

Em 1954, através da lei nº 1.344, a lei dos índices de altura seria ainda alterada, para que se acrescentasse mais um item às edificações atingidas:

"Art. 10º - Nos edifícios com mais de 3 pavimentos, excluídos o chamado andar térreo e os que se situarem abaixo do nível da rua, é obrigatória a instalação de elevador, de tipo e capacidade aprovados em regulamento." (grifo meu)

Mesmo reconhecendo a enorme utilidade social de um elevador, o pesquisador da virada do milênio não tem como fugir à observação do quão "chique", com certeza, era o dispositivo para o imaginário da época... Elevadores! Agora sim Porto Alegre era definitivamente uma grande cidade, uma metrópole!

De fato, a cidade crescia em ritmo acelerado e no final da década de 50 a população de Porto Alegre já era 60% maior do que em 1950¹⁷⁸. Este crescimento espantoso, com certeza era ainda maior nas áreas faveladas, que não cessavam de se expandir. Também pudera, com o país tendo experimentado, na "Era Juscelino

¹⁷⁷ Lei nº 986, de 22 de Dezembro de 1952.

¹⁷⁸ Segundo dados do IBGE, a população de Porto Alegre passou de 394.151 em 1950 para 641.173 em 1960.

Kubitschek" um crescimento econômico considerável, uma grande massa populacional havia migrado para os centros metropolitanos em busca de emprego e renda em um fenômeno de caráter nacional.

Neste contexto, é de se imaginar que por mais esforços institucionais que a Prefeitura fizesse, não havia como responder a uma demanda insaciável por novas moradias. Assim, em 1958, uma lei chama a atenção por seu ineditismo, e até por antecipar tendências futuras em termos de política habitacional. Trata-se da lei nº 1.879¹⁷⁹, editada no último ano da Gestão administrativa de Leonel Brizola à frente da Prefeitura. Dizia o artigo 1º:

"Art. 1º - O município, no prazo de 60 (sessenta) dias, elaborará um plano de urbanização para cada vila marginal existente, tendo por base a sua dotação de serviços de água potável, luz, saneamento e arruamento."

O prazo, por óbvio, era uma ficção científica, visto que a tarefa era inexecutável em tão exíguo prazo. O surpreendente, em uma época antecedida pelo "bota-abaixo" das favelas, principalmente as ribeirinhas, é o § 1º:

"§ 1º - O plano respeitará, no essencial, as moradias existentes."

Cabem algumas considerações a fim de melhor compreender o intuito do diploma legal. Em primeiro lugar, o Prefeito Brizola, um populista da linhagem de Getúlio Vargas, dava grande importância às questões sociais, e, com certeza, estava recebendo pressão de sua base social a fim de responder ao problema das populações faveladas e carecedoras dos serviços públicos mais essenciais. A lei dava um alento a estas populações, fazendo parecer que a Prefeitura estava de fato, mobilizada com o problema. O prazo fictício é um mero detalhe, neste contexto, interessa mais é responder às pressões com alguma medida, seja ela viável ou não.

A recomendação de se respeitar as moradias existentes marca, sem dúvida, uma ruptura paradigmática com o que se vinha praticando em termos de política habitacional, apesar de ser uma lei um tanto quanto "extemporânea" tendo em vista não ter antecedentes nem sucessores semelhantes por décadas. Também neste particular a lei

¹⁷⁹ Lei nº 1.879, de 4 de outubro de 1958.

faz lembrar o estilo arrojado de Leonel Brizola. A lei também autorizava a desapropriação da área em que estivesse localizada a vila, ou sua realocação em um próprio municipal provido dos serviços públicos essenciais, nos casos em que a ocupação tivesse sido feita em terreno particular.

Chama a atenção, no entanto, a forma como são chamados os moradores destas áreas no texto legal, revelando a permanência de uma visão acerca das populações moradoras das favelas e becos da capital desde o início do século XX, e que foi muito reportada pelos jornais que circulavam na capital rio-grandense¹⁸⁰ de então. Note-se o § 2º do artigo 2º:

*"§ 2º - O município também fará construções em loteamentos, possibilitando, assim, a entrega da moradia ao **marginal**"*

"Marginal" é o termo, talvez até involuntariamente escolhido pelo legislador, mas profundamente revelador, para designar os moradores das favelas. Alba Zaluar e Marcos Alvito¹⁸¹, procurando situar o imaginário brasileiro sobre a favela ao longo de um século, a propósito, vão identificar dentre outras imagens:

*"(...) a favela ficou também registrada oficialmente como a área de **habitações irregularmente construídas, sem arruamentos, sem plano urbano, sem esgotos, sem água, sem luz. Dessa precariedade urbana, resultado da pobreza de seus habitantes e do descaso do Poder Público, surgiram as imagens que fizeram da favela o lugar da carência, da falta, do vazio a ser preenchido pelos sentimentos humanitários, do perigo a ser erradicado pelas estratégias políticas que fizeram do favelado um bode expiatório dos problemas da cidade, o "outro" distinto do morador civilizado (...)**" (grifo meu)*

¹⁸⁰ Ver a respeito, detalhado levantamento de Sandra Pesavento no livro "Os pobres da Cidade", especialmente no capítulo "Os perigos da rua: na contramão da ordem". Referência bibliográfica completa já citada e/ou na Bibliografia.

¹⁸¹ ZALUAR, Alba, ALVITO, Marcos (organizadores) - *Um século de favela*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas Editora, 1998, pg. 7,8.

Na abordagem de Sandra Pesavento¹⁸²: *"A noção de exclusão [pode ser expressa como] uma representação construída historicamente e que corresponde a práticas sociais discriminatórias"*. Podemos, sem dúvida incluir a própria legislação urbanística como uma construção/representação histórica que ampara práticas sociais legitimadoras do dualismo social: "incluído-cidadão / outro- excluído". Neste sentido, a utilização do termo "marginal" no texto legal é bastante carregada de significado.

Os moradores destas favelas explodindo de gente, eram, na década de 50, absolutamente mal vistos pelos cidadãos. O favelado é realmente o "outro", aquele que faz parte de um outro mundo que não aquele idealizado pelos planejadores urbanos envolvidos com a discussão de um Plano Diretor para "regrar" o crescimento da cidade. Assim, malgrado as intenções populistas de Brizola, a utilização da expressão "marginal" no corpo da lei, trai a verdadeira visão dos técnicos municipais sobre a população favelada.

Brizola, no entanto, não se deixa abalar e, além de garantir a não remoção de nenhuma vila até que o "plano de urbanização" de cada uma delas fosse aprovado, ainda estabelece que:

"Art. 6º - Em cada uma das vilas marginais com mais de 1.500 habitantes, o município instalará uma escola primária, uma creche, um posto médico e outros serviços assistenciais, esportivos e comunitários."

Veja-se que riqueza de equipamentos cada uma das vilas populosas receberia... Que importa se a eficácia da lei é duvidosa? O papel, como se diz, aceita tudo, e, além do mais, o objetivo principal da lei não é o seu cumprimento e sim a construção pessoal do político. Tanto é verdade, que, para desgraça dos cofres públicos, no apagar das luzes de seu Governo, Leonel Brizola editará a mais populista das leis, e a derradeira, visto que editada no dia em que deixava o Paço Municipal. Pasmem o texto do artigo 1º da lei nº 1.916¹⁸³:

*"Art. 1º - É o Departamento Municipal da Casa Popular **autorizado a cancelar as prestações vencidas** até*

¹⁸² PESAVENTO, Sandra - *A construção da diferença: cidadania e exclusão*, Texto para discussão, 1998, pg. 8.

¹⁸³ Lei nº 1.916, de 29 de dezembro de 1958.

30 de novembro do corrente ano, dos prestamistas das casas populares que estejam em atraso nos seus pagamentos (...). " (grifo meu)

Grifei o texto para que fique bem claro o propósito da lei: cancelar prestações vencidas e não pagas de promitentes compradores de casas populares! No Brasil é prática política corrente que os governantes, ao deixar o Governo, se encarreguem de deixar uma série de "dores de cabeça" para o sucessor resolver, mas devem ser raros os exemplos tão emblemáticos da falta de responsabilidade com a coisa pública e com a continuidade administrativa de uma Prefeitura. Imagine-se o rombo de caixa no orçamento do Departamento Municipal da Casa Popular no ano seguinte. Não resta dúvida, no entanto, que a medida é do agrado popular... São medidas como estas que constróem a fama e a carreira de um político populista...

O Plano Diretor de 1959

Os técnicos ligados ao Planejamento Urbano de então, no entanto, continuaram trabalhando ao longo da década de 50, quase que alheios às medidas políticas tomadas pelo Prefeito. De 1954 a 1959, principalmente, o urbanista Edvaldo Pereira Paiva coordenou um grupo de profissionais da Divisão de Urbanismo da Secretaria de Obras, com o objetivo de elaborar um Plano Diretor para a cidade. Segundo Nygaard¹⁸⁴, o engenheiro Paiva foi um dos urbanistas que maior influência exerceu no Planejamento Urbano de Porto Alegre, tendo ocupado diversos postos diretivos e coordenado diversos estudos importantes ao longo dos 27 anos em que esteve ligado à Administração Municipal. De fato, o Plano Diretor de 1959 seria o último trabalho coordenado por Paiva na Prefeitura.

O Plano, que tornou-se lei sob o nº 2.046, era uma pérola do urbanismo modernista. Paiva, que já desde a década de 40 dizia ser o zoneamento "*a espinha dorsal do urbanismo*"¹⁸⁵, elaborou um plano funcionalista ao extremo, bem aos moldes da "Carta de Atenas". Como é sabido, a "Carta de Atenas" talvez seja o mais importante documento

¹⁸⁴ NYGAARD, Paul Dieter - NYGAARD, Paul Dieter - *Bases doutrinárias em Planos Diretores - Um estudo dos planos elaborados para o município de Porto Alegre (1914 a 1979)*, Dissertação de mestrado PROPUR/UFRGS, 199 ? , pg. 85.

¹⁸⁵ PAIVA, Edvaldo Pereira - *Os princípios Diretores do urbanismo moderno* in *Boletim Municipal de Porto Alegre*, nº 13, Porto Alegre, 1943, pg. 122.

produzido na História do Urbanismo deste século e retrata como Le Corbusier, o Pai da Urbanística Moderna, sintetizou e interpretou as Conclusões do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna de 1933. Tornou-se uma obra de referência e exerceu grande influência dentre os urbanistas brasileiros, sendo o urbanista Edvaldo Paiva um de seus seguidores em Porto Alegre.

Pois a Carta de Atenas¹⁸⁶ apresenta nos pontos 77 e 81, aquelas que são consideradas pelos modernistas as funções da cidade por excelência e qual o instrumento urbanístico necessário à operacionalização destas funções:

*"77-As chaves do urbanismo estão nas quatro funções: **Habitar, Trabalhar, Recrear-se (nas horas livres), Circular.**"*

(...)

*81(...)**O zoneamento**, levando em consideração as funções-chave - habitar, trabalhar, recrear-se - ordenará o território urbano. A circulação, esta quarta função, só deve ter um objetivo: estabelecer uma comunicação proveitosa entre as outras três."*

(grifos meus).

No Plano Diretor de 1959, o Zoneamento era a palavra de ordem, a espinha dorsal, o núcleo estruturador da proposta urbanística apresentada pelos planejadores à Câmara. Ocorre que por estas paragens, estes instrumentos eram ainda pouco conhecidos. Célia de Souza e Maria Almeida¹⁸⁷ dão o tom da discussão sobre o projeto do Plano Diretor na Câmara de Vereadores, então presidida pelo Vereador Aluísio Filho:

"Como o assunto era novidade, já que não havia nenhuma lei urbanística, os vereadores alegaram não ter condições de avaliar o conteúdo "científico" do plano. Assim aprovariam o plano sem fazer emendas com o compromisso de que o Executivo deveria reapresentá-lo um ano depois, para efetuar as emendas que se tornassem necessárias."

O Plano não era, de fato, assunto para leigos. A lei, extremamente técnica, não atingia a totalidade do território do município. A parte atingida, no entanto, justamente a

¹⁸⁶ LE CORBUSIER - *A Carta de Atenas*, Hucitec/EDUSP, São Paulo, 1993, (Estudos Urbanos).

¹⁸⁷ SOUZA, Celia Ferraz de; ALMEIDA, Maria Soares de - *Plano Diretor de Porto Alegre, 1954-1959*, (verbete) in LEME, Maria Cristina da Silva (coordenadora) - *Urbanismo no Brasil : 1895-1965*, São Paulo, Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 1999, pg. 380.

mias central e de ocupação mais consolidada foi toda zoneada, tendo sido criadas 5 tipos de Zonas comerciais, 4 tipos de Zonas Residenciais e 3 tipos de Zonas Industriais. Os usos tolerados em cada uma das zonas era variável. Além disto, o Regime Urbanístico aplicável a cada área se complexificou bastante, já que além do zoneamento de usos foram introduzidos os índices de aproveitamento, altura e percentagens de ocupação, igualmente através de zoneamento.

A verdade é que nesta primeira proposta aprovada pela Câmara, o Plano Diretor havia deixado de fora a larga parte da cidade em que os pobres estavam edificando suas moradias, ou seja, a área mais periférica na qual proliferavam loteamentos populares ou assentamentos auto-produzidos. Veja-se a planta de Zoneamento de uso, a seguir anexada.

Mapa nº 6 - Zoneamento do Plano Diretor de 1959.

O mapa mostra claramente que somente as zonas de maior centralidade mereceram a atenção do planejador urbano. Aliás, ironicamente o resto da cidade nem aparece no mapa, literalmente como se não existisse, em um resquício do primeiro ciclo que examinamos, o da "Invisibilidade", no qual uma espécie de véu se estende sobre as moradias da população pobre. Enquanto uma parte da cidade é ultra-regulamentada, a "outra", a "marginal", é uma terra de ninguém, sobre a qual não incide a "ordem urbanística"¹⁸⁸. O mesmo fenômeno já havia se verificado, aliás, em São Paulo, quando, ainda na década de 30 passou entrou em vigência o Código de Obras Arthur Sabóia. Raquel Rolnik tece o seguinte comentário sobre o mesmo:

"O Código [de obras] minuciosamente formal e detalhado nos seus 595 artigos contradizia diretamente a lógica de uma cidade que iniciava um processo de expansão horizontal ilimitada sobre tudo através de assentamentos populares. O código simplesmente não considerava regras para a expansão da periferia da cidade e de construção de casas por seus próprios habitantes nos fins de semana, repetindo a fórmula (...) de definir um perímetro urbano que precisava ser mantido sob controle e reiterando a condição rural de muitas das regiões para onde a expansão da cidade se dirigia naquele momento."

Em Porto Alegre, o Plano Diretor de 1959 consolidaria esta prática de forma inequívoca. Tanto que, em decreto diretamente relacionado à política habitacional, o Decreto nº 2.110¹⁸⁹, teremos um exemplo cabal do que estamos dizendo. Leiamos primeiro parte da Justificativa do mesmo para que nos situemos acerca do "espírito da lei":

*"Considerando a importância de que se reveste o problema da habitação popular; (...)
Considerando que, face ao encarecimento da construção, cabe definir o que se chama "habitação popular", tendo em vista reduzir as exigências do atual Código de Obras para certos tipos de casa de madeira, (...)"*

¹⁸⁸ O termo é cunhado por Raquel Rolnik, ver "A cidade e a lei - Legislação, Política Urbana e Territórios na cidade de São Paulo", Studio Nobel, FAPESP, São Paulo, 1997, pg. 14.

¹⁸⁹ Decreto nº 2.110, de 17 de outubro de 1960.

Considerando ser de justiça que não se exija daqueles que com sacrifício desejam construir sua modesta casa própria, - condições que exagerem em muito aquelas que adota o Departamento Municipal da Casa Popular para construções de idênticas características (...)"

Observa-se que, pela primeira vez, aparece na legislação (ou ao menos na Justificativa do Decreto, o que é sempre revelador do imaginário da época) a menção à moradia auto-construída. E não é uma menção qualquer, trata-se de uma menção respeitosa, que denota reconhecimento do esforço das famílias pobres em solucionar seus problemas de moradia em uma cidade em que a população explode, em um país que, no início da década de 60, lidava com uma inflação considerável que tinha sido deixada como saldo do "Plano de Metas" de Juscelino Kubitschek.

De outra parte, a regulamentação proposta além de definir habitação popular como sendo as pequenas casas de madeira que não excedessem a 46 mts², dizia no artigo 2º:

"A construção das casas de madeira ou material equivalente só será permitida nas zonas estabelecidas pelo Plano Diretor "

Ora, é óbvio que as boas intenções da justificativa caíam por terra, já que a maior parte das moradias dos pobres nem estava no mapa, não eram edificadas na zona abrangida pelo Plano Diretor. Assim, as moradias auto-construídas continuavam na clandestinidade. Mesmo as famílias que pudessem ser beneficiadas pela lei, pela fortuna de morarem na zona atingida pelo Plano Diretor e portanto pelo Decreto em questão, teriam que atender ainda a um rosário de nada menos do que 12 exigências detalhadamente elencadas no texto legal! Não é preciso ser detetive para saber que a eficácia da lei foi quase nula...

Em 1961, a lei nº 2.330¹⁹⁰ faz alterações no Plano Diretor aprovado em 1959. A planta da cidade em que se graficava a área abrangida pela "ordem urbanística", no entanto, não foi alterada. A lei apenas introduziu mais complexidades no Regime urbanístico, criando para além dos índices já existentes, os "Recuos para Ajardinamento" e "Recuos de Fundos", remanescendo, então, os problemas acima comentados.

A Criação do Banco Nacional de Habitação (BNH)

¹⁹⁰ Lei nº 2.330, de 29 de Dezembro de 1961.

Seria então, dotado de uma nova ordem urbanística, consolidada no Plano diretor de 59, que Porto Alegre seria atingida pela repressão instalada pelo Golpe Militar de 1964 e pelos reflexos igualmente nefastos havidos na Política Urbana e Habitacional conduzida no país. Para além do autoritarismo político que redundaria na sufocação da vida democrática brasileira, os militares impuseram um modelo absolutamente centralizador das políticas públicas desenvolvidas nesta área, uniformizando a produção habitacional e os problemas urbanos das grandes cidades.

Através da lei 4380 de 21/08/1964, o Governo Federal, através do Ministério de Planejamento, criava o Banco Nacional de Habitação (BNH) como órgão de cúpula do Sistema Financeiro para a aquisição da Casa Própria (Sistema Financeiro de Habitação - SFH), instalando um novo período na história da produção habitacional no Brasil. Ambicioso, o projeto dos militares pretendia, conforme documentos do próprio Governo Federal¹⁹¹, construir mais de 140.000 casas anuais e absorver um déficit habitacional estimado em 4.600.000 casas em 1966. Por força da criação do BNH foram criadas também, em todo o país, Companhias de Habitação, estaduais e municipais. Ermínia Maricato¹⁹², a respeito, registra:

"Raras foram as realizações de governos municipais ou estaduais na área de habitação, independentes do BNH, tal o acentuamento da centralização de recursos e decisões nas mãos do governo federal, durante o período que vai do início do regime militar, 1964, até seus últimos anos, 1982 a 85 (...)"

Esta centralização excessiva redundou, no caso de Porto Alegre, em primeiro lugar em uma diminuição significativa do volume de legislação local a respeito do assunto durante pelo menos 2 décadas (60-80); em segundo lugar implicou um crescimento expressivo das favelas no período, tendo em vista a incapacidade do Sistema de atender a totalidade da demanda habitacional da população de baixa renda e em terceiro lugar, transformou a estrutura administrativa municipal responsável pela política habitacional em mera reprodutora, na esfera local, da política conduzida pelo Governo Federal.

¹⁹¹ MINISTÉRIO DA FAZENDA - BRASIL - *A Política Habitacional Brasileira: Banco Nacional de Habitação*; Primer Congreso Inter americano de la vivienda, Outubro de 1966, Santiago, Chile, pg. 8.

¹⁹² MARICATO, Ermínia - *Política Habitacional no Regime Militar: Do milagre brasileiro à crise econômica*, Editora Vozes, Petrópolis, 1987, pg. 31.

Em 1965, de fato, através da Lei nº 2.902¹⁹³, seria reestruturado, sob a denominação de **Departamento Municipal de Habitação (DEM HAB)**, o Departamento Municipal da Casa Popular. A lei é um testemunho do pensamento hegemônico à época, e portanto, uma fonte importante de interpretação do imaginário social de então a respeito de nosso objeto de estudo. Vale a pena reproduzir na íntegra o Capítulo I da lei, constituído de apenas 1 artigo:

"Capítulo I - Da Política Habitacional

*Art. 1º - O Prefeito orientará a política habitacional geral e de interesse social no Município, **em harmonia com os Governos da União e do Estado**, através do Departamento Municipal de Habitação.*

*§ 1º - Habitação de interesse social, neste caso, é aquela destinada a **substituir por melhores padrões arquitetônicos as atuais moradias vulgarmente denominadas, em nosso meio, "Malocas"**.*

*§ 2º - Política Habitacional de interesse social é a que **visa a retirar das habitações marginais urbanas seus atuais moradores**, proporcionando-lhes novas e melhores moradias para integrá-los na vida espiritual, econômica e cultural da comunidade."*

(grifos meus)

Os textos grifados visam traduzir o "espírito", a essência desta lei. Preliminarmente aparece claramente o perfilamento do órgão recém criado à Política federal. A lei não usa subterfúgios, em segundo lugar, para estabelecer os objetivos do DEM HAB, que eram literalmente, segundo os conceitos introduzidos neste artigo 1º, remover as "malocas" e junto com elas a população "marginal" que as ocupa.

¹⁹³ Lei nº 2.902, de 30 de Dezembro de 1965.

Esta política seria conduzida com grande eficácia nos anos seguintes. Assim, vê-se que quando a tônica do período é a provisão pública de moradias, não faltam resquícios de Ciclos anteriores, notadamente do Ciclo de Expulsão. Em 1971, a lei nº 3.506¹⁹⁵, daria uma idéia de que os objetivos do DEMHAB provavelmente legitimaram, em um período de franco autoritarismo e repressão, abusos na remoção de malocas. Dizia o artigo 1º (e único com conteúdo):

*"Art. 1º - Os órgãos competentes do Município somente poderão remover malocas **em casos de interesse público** e desde que seja garantida segurança nas remoções."*

¹⁹⁴ Fonte da foto PESAVENTO, Sandra - *Memória Porto Alegre: espaços e vivências*, Porto Alegre, Editora da Universidade/UFRGS, 2ª Edição, 1999, pg 159.

¹⁹⁵ Lei nº 3.506, de 14 de julho de 1971.

A lei parece resultar de algum caso que tenha chocado a sociedade na forma como se procedeu à remoção de malocas¹⁹⁶, introduzindo um parâmetro, um critério, que limitasse os casos em que o procedimento seria adotado. Em verdade, o texto legal em questão só o faz parcialmente, tendo em vista que a expressão *interesse público* sempre poderá ser usada ideologicamente para justificar qualquer ato do Poder Público, sobretudo em um período como o do Regime Militar.

Por razões que não cabe aqui dissecar, os recursos do BNH foram paulatinamente dirigidos para programas outros que não a construção de moradias para a população de mais baixa renda. Segundo Flávio Villaça¹⁹⁷:

"(...) a opção que o BNH acabou escolhendo não foi a de atender a 'faixa proletária de salário mínimo' que o Sistema Financeiro de Habitação acabou financiando para famílias com renda inferior não só a um nem a dois, mas a três salários mínimos foi desprezível."

Em Porto Alegre, no entanto, um conjunto habitacional enorme foi construído na remota periferia de então, com recursos do BNH. A Lei nº 3.800¹⁹⁸, testemunha:

*"Art. 1º - É o Departamento Municipal de Habitação - DEMHAB, autorizado a contratar com o Banco Nacional de Habitação - BNH - um empréstimo no valor de CR\$ 30.320.000,00 (trinta milhões, trezentos e vinte mil cruzeiros) representados por UPC (unidade padrão de capital) pelo prazo de 300 (trezentos) meses, com carência de 11 (onze) meses, destinados à construção de infra-estrutura e habitações da segunda e terceira **Unidade Vicinal da Restinga.**"*

Os programas assumidos pelo BNH iam desde obras urbanas de grande porte, passando pelo saneamento e pela construção de moradias para classe média e média alta, em uma clara distorção dos propósitos do Banco. Em relação à clientela beneficiada

¹⁹⁶ Lembramos que o propósito deste trabalho é investigar o tratamento dispensado pela legislação à política habitacional de baixa renda, não havendo o objetivo de checar a eficácia da lei em fontes como jornais, por exemplo, que, neste caso, poderiam, talvez, esclarecer o fato que deu origem à lei.

¹⁹⁷ VILLAÇA, Flávio - *O que todo cidadão precisa saber sobre Habitação*, Cadernos de Educação Política, Série Sociedade e Estado, 16, São Paulo, Global, 1986, pg. 69.

¹⁹⁸ Lei nº 3.800, de 31 de outubro de 1973.

pela atuação do SFH, Ermínia Maricato¹⁹⁹ dá a chave para o desvio de rota em termos de público alvo:

"A necessidade de investir de forma rentável forçou o BNH a buscar clientes com capacidade para fazer frente às dívidas corrigidas com juros e correção monetária fixados pelo Banco. Em 1969, a política de habitação popular tinha se revelado o mais completo fracasso, devido ao total descompasso entre os rendimentos da clientela popular (e sua lenta velocidade de correção) e as dívidas relativas ao financiamento da casa própria (e sua acelerada velocidade de correção)."

Um dos programas criados pelo BNH durante a sanha desenvolvimentista do Regime Militar, foi o Programa CURA²⁰⁰, cuja sigla significa *Comunidade Urbana para Renovação Acelerada*. Geraldo Serra²⁰¹ esclarece os propósitos do Programa, baseado em documentos oficiais do Governo brasileiro:

"(...) o CURA deveria executar obras de infraestrutura e de equipamentos comunitários, visando por meio do adensamento 'em níveis tecnicamente satisfatórios' eliminar a capacidade ociosa eventualmente existente. O programa deveria contribuir também para reduzir a especulação e para racionalizar os 'investimentos em infraestrutura urbana e comunitária, pelo estabelecimento de critérios objetivos para a fixação de prioridades'"

O centralismo autoritário do Governo Federal transparece na expressão "critérios objetivos para a fixação de prioridades", visto que tanto os tais critérios objetivos quanto as prioridades eram estabelecidos por técnicos aboletados em Brasília, nem sempre de conformidade com as reais necessidades dos municípios. Em Porto Alegre, todavia, o Programa CURA foi implementado através do Projeto Renascença e, segundo documento oficial da Prefeitura Municipal de Porto Alegre²⁰², cujo Prefeito à época era Guilherme Socias Villela, a Prefeitura interferiu de forma bastante razoável no Projeto:

¹⁹⁹ MARICATO, Ermínia, in obra citada, pg. 38.

²⁰⁰ O Programa CURA foi criado em 30 de março de 1973, através da Resolução nº 7/73 do Conselho de Administração do BNH.

²⁰¹ SERRA, Geraldo - *Urbanização e centralismo autoritário*; Editora Novel, EDUSP, 1991, pg. 106.

²⁰² PORTO ALEGRE, Prefeitura Municipal - Secretaria de Planejamento - *Projeto Renascença*, Porto Alegre, 1975, pg. 6.

"(...) para a escolha da área piloto, fixaram-se critérios básicos bem definidos e que foram um pouco além dos necessários fixados pelo Programa."

O "Projeto Renascença" abrangia 5 setores, ou zonas: Menino Deus, Azenha, Cidade Baixa, Ilhota e Praia de Belas (Aterro). O documento oficial de divulgação do projeto, divulgado pela Prefeitura não admite em nenhum trecho, explicitamente, a existência de população pobre na região afetada pela intervenção urbana, no entanto, dá pistas a respeito:

*"(...) O segundo setor é o situado a oeste da Av. Azenha até o entorno da Rua Arlindo, onde se encontra subutilização do solo, com **pequenos lotes e edificações deterioradas**, por força de reserva de áreas para obras viárias.*

*(...) A quarta região é a chamada Ilhota. Teve origem na canalização e retificação dos Arroios Dilúvio e Cascatinha. Em face da estrutura anárquica da zona, em virtude da conformação dos lotes aos sinuosos leitos dos arroios, o Plano Diretor resolveu reformular toda a área para implantar um núcleo residencial. **Grande parte** dessa gleba pertence ao Município e **está desocupada**. (18 ha)"*
(grifos meus)

Em virtude da política autoritária conduzida pelo regime militar, que teve grande suporte nas práticas de Planejamento Urbano, é preciso fazer uso de uma técnica de interpretação às avessas, ou fazer às vezes de "historiador detetive" na expressão de Ginzburg²⁰³, procurando ler este documento oficial justapondo-o a outras "pistas" e "indícios" que se tem sobre as características do Projeto Renascença e a área por ele abrangida. Assim, pode-se dizer que, no trecho acima, onde se lê "pequenos lotes e edificações deterioradas" leia-se, hoje, "assentamento auto-produzido por população de baixa renda". Da mesma forma, em relação à Ilhota, área em que só haviam vias projetadas até então, o documento oficial, maliciosamente, só menciona "uma grande parte da gleba" que se encontrava desocupada. Sabe-se no entanto, e Luiza Helena Pereira²⁰⁴ é que nos esclarece, o seguinte:

²⁰³ GINZBURG, Carlo apud PESAVENTO, Sandra - *O imaginário da cidade: visões literárias do urbano - Paris, Rio de Janeiro, Porto Alegre*: Ed. da Universidade/UFRGS, Porto Alegre, 1999, pg.20

²⁰⁴ PEREIRA, Luiza Helena - *Habitação Popular no Rio Grande do Sul (1890-1980)*, Dissertação de Mestrado, Área de Concentração em Sociologia do Curso de Mestrado em Antropologia, Ciência Política e Sociologia da UFRGS, Porto Alegre, 1980, pg. 217.

*"O Projeto Renascença transformou a área da Ilhota (18 ha) **ocupada por uma população considerada 'marginal'**, em uma área dotada de todas as condições de infra-estrutura, bem como de serviços diversos;*

(...) [o Projeto Renascença], não favoreceu a população originalmente localizada naquela área, em especial ao que se refere à população da Ilhota. Possibilitou, ao contrário, que os terrenos invadidos da Ilhota fossem retomados pela Prefeitura e lançados no Mercado Imobiliário.

A população da Ilhota (aproximadamente 1500 pessoas) foi removida pela ação do DEMHAB e localizada numa distante área de Porto Alegre: a Vila Restinga."

A planta do projeto, auxilia-nos na compreensão do ocorrido. Veja-se o Mapa..... e observe-se que o "Setor 4" era em verdade uma área em que só haviam "ruas projetadas", que de fato, estava ocupada por população de baixa renda.

Mapa nº 7 - Planta do Projeto Renascença.

Assim, a articulação da Prefeitura com o BNH em um projeto pesado de intervenção urbana, atendeu a diversos propósitos para além dos oficialmente declarados. A população pobre da Ilhota foi removida para a Restinga, bem longe dos olhos de todos, ampliando os limites da fronteira urbana e criando novos vazios urbanos à espera de valorização entre a cidade e aquela terra distante 40 kms do centro. As obras viárias e a construção de equipamentos urbanos, se de fato aumentaram a utilização social da região afetada, beneficiando o conjunto da população cidadina, também serviram muito bem aos interesses das empreiteiras, tendo em vista a licitação para a construção das mesmas. Por fim, a retirada das indesejadas "malocas" valorizava os imóveis de classe média já existentes no local.

A longa digressão sobre o Projeto Renascença e seus desdobramentos se justifica aqui por seus impactos emblemáticos sobre a população de baixa renda, bastante característicos do período que estamos analisando. De fato, toda a provisão pública de moradias para a população de baixa renda executada no Brasil durante o período do BNH, atendia sempre a interesses diferentes do que os efetivamente revelados. Sabe-se que este foi o período em que a indústria da construção civil mais lucrou, com obras superfaturadas e que entregavam ao usuário final um produto de baixa qualidade nos confins das cidades.

Em Porto Alegre existem vários conjuntos habitacionais executados no mesmo período e com as mesmas características, tanto pelo DEMHAB quanto pela COHAB - Companhia de Habitação do Estado, mas a Restinga é o exemplo mais bem acabado da perversidade de um modelo de Política Habitacional baseado na construção de unidades habitacionais em regiões que, em verdade, ainda não são CIDADE. O resultado é bastante conhecido: nos anos seguintes, as cidades brasileiras, e Porto Alegre não fugiu à regra, experimentaram o incremento do número de favelas, da população favelada, da ocupação de glebas vazias e de conjuntos habitacionais em construção ou semi-prontos, tendo em vista o descompasso entre a oferta de moradias novas e o crescimento da demanda.

A prática da "Anistia" aos territórios de moradia de população de baixa renda

Segundo dados da própria Prefeitura²⁰⁵, em 1973, já existiam no município de Porto Alegre 124 núcleos irregulares, e espanta o dado do crescimento populacional nestas áreas no período que estamos analisando:

"Enquanto Porto Alegre cresceu nos últimos 21 anos 120%, distribuindo-se anualmente 5,72%, a população residente em malocas multiplicou-se 549%, ou seja 26,15% ao ano."

O dado é suficientemente forte para falar por si mesmo. O período em que o Estado assumiu, oficial, legal e teoricamente a provisão de moradias para a população de baixa renda foi um fracasso em termos de eficácia. Tanto, que nos anos seguintes a Prefeitura se viu obrigada a reconhecer a existência de inúmeros logradouros clandestinos, tendo em vista a proliferação de assentamentos auto-construídos no município. A lei 4.399²⁰⁶ é um exemplo:

"A juízo do município serão cadastrados os arruamentos irregulares ou clandestinos, comprovadamente consagrados pelo uso, e que, por suas condições mínimas de serviço de urbanização puderem ser recebidos como logradouro público."

A consequência natural da regularização do logradouro clandestino é a regularização das edificações nele executadas, igualmente, de forma clandestina. É a complementação que faz a lei Complementar nº 36²⁰⁷, que diz em seu artigo 1º:

"Art. 1º - Consideram-se regularizados, nos termos da presente lei Complementar, as plantas dos prédios cuja construção ou reforma ou ainda aumento, tenham sido regularizadas de forma clandestina ou inadequadamente."

Os proprietários de prédios que se enquadrassem nos benefícios da lei tinham o prazo de 120 dias para requerer o competente "habite-se", desde que levassem as

²⁰⁵ PORTO ALEGRE, Prefeitura Municipal; Departamento Municipal de Habitação - *Malocas: Diagnóstico evolutivo das subabitações no município de Porto Alegre - RS*, Porto Alegre, 1973, pgs. 9-11.

²⁰⁶ Lei 4.399, de 30 dezembro de 1977.

plantas da edificação. A lei atingia as irregularidades relativas ao Código de Obras e ao Plano Diretor.

Ambas as leis de "anistia", tanto dos logradouros quanto das construções clandestinas, demonstram apenas a falência da combinação de uma sofisticada e elitista legislação urbanística, consolidada no Plano Diretor de 1959, com uma Política Habitacional incapaz de atender aos seus destinatários óbvios: a população de baixa renda. Como os pobres (muitos) precisavam morar em algum lugar, construíam à revelia da lei, deixando o Poder Público sem alternativa que não a de reconhecer a "cidade real", edificada clandestinamente. O processo não era novo, nem tampouco terminaria aí, mas a "dobradinha" de anistia rua/casas aqui examinada é lapidar exemplo de uma prática administrativa consagrada no país e que consiste em tornar o elementar direito de morar em um "favor" concedido pelo Poder Público, e que, muitas vezes, é capitalizado pelo Político detentor do cargo Executivo.

O 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - Lei Complementar nº 43/79

Na década de 70, o país havia experimentado um crescimento econômico bastante significativo, especialmente nos primeiros anos. O período ficou conhecido como "milagre econômico" e seus efeitos se fizeram surtir até a crise internacional do petróleo em 1974, quando o "milagre" começou a fazer água. Passada a euforia, o que se viu foi, segundo Bueno²⁰⁸, o seguinte:

"(...) o que ocorreu no Brasil durante o Governo Médici foi um brutal processo de concentração de renda e o crescimento desmedido da dívida externa e do fosso social que separava ricos e pobres. O país ia bem, e o povo, de mal a pior."

Em Porto Alegre, a população favelada havia crescido, malgrado as realizações do DEMHAB, que além dos conjuntos habitacionais edificados através do Sistema Financeiro de Habitação, realizou alguns empreendimentos com recursos próprios, como a

²⁰⁷ Lei Complementar nº 36, de 19 de abril de 1978.

²⁰⁸ BUENO, Eduardo - *História do Brasil*, Folha de São Paulo, São Paulo, 1997, pg. 259.

edificação de 47 casas-protótipo na Vila Nova Gleba²⁰⁹ Além disto o INOCOOP também já havia iniciado parcerias com cooperativas habitacionais em Porto Alegre, e de 1967 a 1977 havia conseguido atender 12.742 famílias, superando a produção inclusive de órgãos como o DEMHAB e a COHAB, no entanto, segundo Luiza Helena Pereira²¹⁰:

"(...) as realizações do INOCOOP (...) passam a destinar-se à parcela da população que possibilita a realização do lucro."

Às vésperas da promulgação do 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre, em 1979, a população de baixa renda do município vivia sérias dificuldades para resolver seus problemas de moradia, tendo a auto-construção da casa, muitas vezes como única saída. Em plena Ditadura Militar, e no auge da ideologia desenvolvimentista que marcou as realizações urbanas do Estado pós-64, no entanto, os planejadores urbanos que elaboraram o Plano Diretor de 1979, não foram suficientemente sensíveis para o problema. Elaborado sem qualquer participação popular, consoante os costumes dos técnicos contemporâneos da Ditadura Militar, o Plano contou com recursos do próprio BNH, e o processo seguiu, segundo Nygaard²¹¹, as normas e procedimentos do SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, embora o mesmo já tivesse sido extinto em 1974.

De 1976 a 1979 se realizou uma reavaliação do Plano Diretor de 1959. Os estudos abrangeram "diagnósticos" setoriais vários, mas, apesar da intenção declarada de construir um "Plano Diretor Integrado", aos moldes dos financiados pelo FIPLAN - Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado, o resultado da metodologia adotada²¹² foi antes uma costura de visões setorializadas sobre a cidade do que uma visão efetivamente abrangente e global sobre a cidade. Em verdade, prevaleceu o aspecto físico-territorial, com a definição de "Unidades Territoriais de Planejamento", em detrimento de outras importantes dimensões do fenômeno urbano, dentre elas a dimensão social.

²⁰⁹ PEREIRA, Luiza Helena, in obra citada, pg. 211.

²¹⁰ Idem, pg. 203.

²¹¹ NYGAARD, Paul Dieter - Bases doutrinárias em Planos Diretores - Um estudo dos planos elaborados para o município de Porto Alegre (1914 a 1979), Dissertação de mestrado PROPUR/UFRGS, 199?, pg. 108.

²¹² Para um aprofundamento acerca da metodologia de elaboração do 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano ver NYGAARD, Paul Dieter - obra citada, pg. 105 e seguintes.

As teses do Urbanismo modernista ainda marcavam significativamente a nova proposta de Plano Diretor para a cidade, e o Zoneamento ainda era a espinha dorsal da nova "ordem urbanística". Naquilo que diz respeito ao objeto de investigação deste trabalho, o tratamento que o Plano Diretor de 79 dispensou aos territórios de moradia de baixa renda foi, em primeiro lugar, inferior ao que a questão habitacional mereceria, tendo em vista o contexto de abandono em que a população de baixa renda se encontrava. Em segundo lugar, foi um tratamento inadequado e carregado dos "ranços" e preconceitos gerados em décadas de representações pejorativas acerca das famosas "malocas" de então.

A análise minuciosa do 1º PDDU²¹³, por óbvio, foge aos objetivos desta pesquisa, mas cabem, certamente, alguns registros da análise de seus dispositivos. O Plano adotou, dentre outros instrumentos urbanísticos, o conceito de "Áreas Funcionais", assim definidas pelo artigo 37:

"Art. 37 - Áreas Funcionais (A.F.) são as que requerem regime urbanístico especial, condicionado às suas peculiaridades (...)"

Segundo o artigo 38 do Plano, estas áreas poderiam ser: "Áreas de Interesse Público", "Áreas de Interesse Urbanístico" e ainda "Áreas de Interesse Ambiental". Dentre as "Áreas de Interesse Urbanístico", havia a previsão do instrumento que nos interessa aqui analisar: as "Áreas de Recuperação Urbana". O artigo 49 delimitou a conceituação e a abrangência das áreas passíveis de serem gravadas como A.F.R.U. (Áreas Funcionais de Recuperação Urbana).

*"Art. 49 - Áreas de Recuperação Urbana são aquelas objeto de planos e programas específicos de renovação e recuperação urbanística tais como:
I - núcleos habitacionais carentes de estrutura de equipamentos urbanos;
II - núcleos decorrentes de parcelamento clandestino do solo ou irregulares, incompletos, abandonados ou carentes de equipamentos urbanos;
III- núcleos deteriorados ou de sub-habitação;*

²¹³ 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - PDDU, instituído pela Lei Complementar nº 43 de 21 de julho de 1979.

IV - áreas de densidade populacional rarefeita ou excessiva"

Assim, tem-se que, na primeira vez em que os núcleos de moradia de população de baixa renda conseguiram ser incluídos na "ordem urbanística" do Plano Diretor do município, ou tiveram visibilidade suficiente para se tornar 1 artigo dentre 384, o foram como áreas a serem "recuperadas". O termo "área funcional" trai a visão funcionalista de cidade e se a área é de "recuperação urbana" subjaz a idéia de que ela está, em verdade, perdida para a cidade, ou "funcionando mal", ou, voltando às metáforas que acompanharam os assentamentos auto-construídos desde o início do século XX, são áreas "doentes", que precisam ser tratadas, no caso, através da instituição de uma A.F.R.U.

Independentemente das críticas teóricas que possam ser feitas ao instrumento, é preciso dizer que sua eficácia foi praticamente nula. Apenas umas poucas AFRUS foram instituídas ao longo de mais de 20 anos de vigência do 1º PDDU. Vê-se então, que o preconceito com as "favelas" era, de fato, bastante arraigado dentre os técnicos que conduziam o Planejamento Urbano do município nas décadas de 70 e 80. Além de secundarizar, no corpo da legislação, um problema que saltava aos olhos na cidade, os técnicos deixaram de aplicar o único instrumento existente para lidar com os assentamentos auto-produzidos. A burocracia necessária à instituição da Área Funcional de Recuperação Urbana, não deixou de ser um entrave a mais, embora não caiba, aqui, detalhar os procedimentos envolvidos no gravame de AFRU, até porque os obstáculos de ordem cultural, temos convicção, foram a razão mais forte para a não utilização do instrumento.

Os padrões adotados pelo Plano Diretor, além disto, não faziam diferenciação entre empreendimentos de iniciativa particular e os empreendimentos construídos pelo próprio Poder Público, destinados à moradia de baixa renda. Em virtude deste problema, o 1º PDDU foi emendado através da Lei Complementar nº 126²¹⁴ pela qual se estabeleceu uma exceção para os "prédios de habitação coletiva, de apartamentos de tipo popul.ar (...) e cuja construção seja de iniciativa do DEMHAB. ", no sentido de flexibilizar as exigências relativas principalmente à altura das edificações para os empreendimentos de caráter social da Autarquia.

²¹⁴ Lei Complementar nº 126, de 05 de novembro de 1985.

A sensação de "*déjà-vu*" não é estranha, tendo em vista que 2 décadas antes, como vimos, o município já havia tomado medida semelhante, igualmente para sanar a rigidez do regime urbanístico estabelecido pelo Plano Diretor de 59²¹⁵. No que diz respeito aos pobres, então, pelo menos neste período, pode-se dizer que eles nunca estavam "dentro" da "ordem urbanística" da cidade, ou admitidos por ela, constituindo sempre, um "apêndice", um acréscimo admitido a posteriori através de emenda à lei original. Mesmo da legislação urbanística, portanto, a população de baixa renda é "excluída", consoante todo o tratamento tecnocrático que lhe foi dispensado nas décadas de 70 e 80.

O problema dos loteamentos clandestinos e irregulares

Dada a excessiva regulamentação para a realização regular de parcelamentos do solo no município de Porto Alegre, combinada com o alto crescimento demográfico de Porto Alegre na década de 70, principalmente entre a população de baixa renda, o município experimentou um surto de proliferação de loteamentos irregulares e clandestinos, concentrada nas décadas de 70 e 80. A par da promulgação do 1º PDDU, a propósito, o ano de 1979 também entrou para a história da legislação urbanística, como o ano da lei federal nº 6.766²¹⁶, que dispunha sobre o parcelamento do solo urbano no país.

A lei federal procurou coibir os abusos praticados pelos inescrupulosos loteadores de glebas urbanas em todo o país, estabelecendo uma série de exigências e criminalizando procedimentos como a venda de lotes em glebas sem o conhecimento e a autorização do Poder Público, o que havia se tornado uma prática bastante corriqueira nas cidades brasileiras.

O município, no entanto, era pressionado pelas comunidades de baixa renda que adquiriam lotes nestes parcelamentos e que, até por terem pago pelos mesmos,

²¹⁵ Através do Decreto nº 2.110, de 17 de outubro de 1960.

²¹⁶ Lei federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

pretendiam ver os loteamentos regularizados. Foi neste contexto que em 1986, durante o Governo populista de Alceu Collares, a Prefeitura editou a lei complementar n.º 140/86²¹⁷.

Esta lei, conforme fica claro da leitura de seu artigo 1º, buscou dar ao Município a possibilidade de promover a regularização dos parcelamentos do solo implantados em Porto Alegre anteriormente à promulgação da Lei Federal 6.766/79, já que as exigências da lei federal atingiam tão somente os empreendimentos realizados posteriormente àquela data.

A Lei 140/86 liberava os parcelamentos anteriores à 1979 das exigências da 6.766 e mesmo da observância aos padrões urbanísticos estabelecidos pelo Plano Diretor, desde que os loteamentos apresentassem, no local, as seguintes condições: existência de vias de comunicação, lotes demarcados, equipamentos urbanos de abastecimento de água e energia elétrica e condições de escoamento das águas pluviais.

O artigo 5º previu ainda a possibilidade de regularização das edificações construídas nos loteamentos, mesmo que irregular ou clandestinamente, realizando mais uma "anistia" para os pobres da cidade...

Como se vê, a intenção da legislação era bastante boa, buscando solucionar o problema das pessoas que, inclusive, pagaram por um lote para morar e nunca tiveram sua situação passível de regularização. Até mesmo os procedimentos regularizadores com os quais o Município deveria se comprometer foram previstos. No entanto, na prática, pouquíssimos parcelamentos foram regularizados em conformidade com o prescrito nesta lei. O Decreto²¹⁸ que deveria clarear a lei e facilitar a sua aplicação, burocratizou incrivelmente os procedimentos administrativos e tornou raras as possibilidades de incidência da lei 140/86.

O período que estamos analisando, então, agregou mais uma característica: a baixa eficácia das políticas públicas tanto de fiscalização quanto de regularização dos parcelamentos do solo irregularmente implantados no município. A presença desta lei, no entanto, denota uma "permanência" da estratégia de incentivo à provisão privada de lotes,

²¹⁷ Lei complementar n.º 140/86, de 22 de julho de 1986.

²¹⁸ Decreto n.º 9.694/90

já que a falência do modelo de provisão estatal de moradias para a população de baixa renda começava a ser duramente constatada.

Melancólica e caótica era a situação dos pobres da cidade e de seus locais de moradia, portanto, quando o país atravessava a transição para a Democracia e iniciava o processo constituinte que redundou na promulgação da Constituição Federal de 1988. A Carta Federal seria o marco de uma ruptura paradigmática na História da Política habitacional brasileira, e ainda mais, da política conduzida nesta área pelo Poder Público em Porto Alegre. É o fascinante período que examinaremos no próximo capítulo.

1988-2000 - Direito à cidade: a Regularização Fundiária

Um novo tempo: A Constituição Federal de 1988

No decorrer da década de 80, quando o país iniciou a transição democrática, ficou claro o desejo da sociedade por mudanças. 20 anos de Ditadura Militar haviam reprimido as manifestações populares, violado os direitos humanos individuais e coletivos e deteriorado as condições materiais de vida da maioria da população. O movimento pelas "Diretas JÁ", em 1984, no entanto, demonstrou que as energias sociais tinham estado apenas adormecidas durante os anos de chumbo e que despertavam com insuspeitado vigor, dispostas a conduzir o país novamente à Democracia. O desdobramento natural desta busca pelo reequilíbrio da vida nacional, só poderia ser um: a exigência de uma nova Ordem Constitucional, que pudesse, definitivamente, reinstaurar o Estado Democrático de Direito no Brasil.

Foi assim que, a partir de 1986, quando iniciou-se o processo constituinte, o conteúdo que assumiria a nova ordem constitucional pautou as agendas dos partidos políticos e dos movimento sociais, de Norte a Sul do país. Também na área que estamos investigando houve intensa movimentação. Entidades não governamentais, pesquisadores, sindicatos, profissionais liberais e movimentos sociais urbanos trataram de consolidar em uma "*Emenda Popular da Reforma Urbana*"²¹⁹ as reivindicações, propostas e instrumentos urbanísticos que pretendiam ver contemplados na Nova Carta a fim de intervir no caos social em que haviam se transformado as cidades brasileiras.

²¹⁹ SAULE JÚNIOR, Nelson - *Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor*, Sérgio Antônio Fabris Editor, Porto Alegre, 1997, pg. 25.

Segundo Orlando Santos Júnior²²⁰, a tal emenda abordava inúmeros temas: *Dos Direitos Urbanos; Da Propriedade Imobiliária Urbana; da Política Habitacional; Dos Transportes e Serviços Públicos; Da Gestão Democrática da Cidade*. Tinha 23 artigos, que após o embate com o "Centrão"²²¹ se tornaram o Capítulo "Da Política Urbana" da Constituição Federal de 1988, com apenas 2 artigos. Apesar da aparente derrota, as conquistas foram bastante significativas, como veremos.

Edesio Fernandes²²² lembra que o princípio da Função Social da Propriedade estava presente em todas as Constituições Brasileiras desde 1934, mas aqui, pela primeira vez, ela apareceu como um princípio estruturador da Política Urbana no país. Além disto, a Constituição Federal²²³ delegou aos municípios a condução desta mesma política urbana. Não é outro o entendimento do artigo 182 da C.F. e seus parágrafos, dos quais destacaremos o essencial para a compreensão da essência do dispositivo:

"Art. 182 - A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

(...)\§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor. (...)"

Com o disposto no § 2º, os constituintes se safaram da árdua tarefa de definir o que vem a ser a função social da propriedade, ou ainda, de dizer quando a propriedade não cumpre com essa mesma função. Delegaram a tarefa aos municípios e "ressuscitaram" os planos diretores, já muito mal afamados em fins da década de 80, por sua ineficácia como instrumento de planejamento urbano. Os planos diretores, no entanto, deveriam assumir um outro perfil e tratar de estabelecer mecanismos capazes de garantir o cumprimento das funções sociais da cidade e, de fato não existe outro caminho,

²²⁰ SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos - *Reforma Urbana - Por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades*. Rio de Janeiro, FASE/UFRJ, 1996. Pg. 46.

²²¹ "Centrão" foi a alcunha dada nos meios políticos e na imprensa nacional à aliança Centro-direita que impediu que as propostas mais progressistas passassem na Assembléia Nacional Constituinte.

¹⁰ FERNANDES, Edésio - *Direito e urbanização no Brasil* in FERNANDES, Edésio (organizador) - *Direito Urbanístico*, Livraria Del Rey Editora, São Paulo, 1998, pg. 213.

²²³ Constituição Federal da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.

a não ser "dobrar" os proprietários de terrenos urbanos para que dêem às suas propriedades, a devida função social.

Vale dizer: a Constituição Federal deu poder aos municípios para coibir os abusos especulativos praticados por proprietários inescrupulosos. Como se sabe, a maior parte das favelas brasileiras se ergueu sobre "vazios urbanos", ou seja, áreas privadas, cujos proprietários aguardavam a valorização decorrente dos investimentos públicos realizados no entorno dos terrenos. A dinâmica é bem conhecida: a terra, tornada mercadoria no regime capitalista, é comprada barata já que desprovida de infra-estrutura. O proprietário, que trata o espaço urbano como "investimento" deixa a terra ociosa e espera que, ao longo dos anos, a provisão de serviços e equipamentos públicos dote a gleba de infra-estrutura e com isto o terreno passe a valer bem mais do que o valor originalmente pago pelo mesmo.

Os constituintes reconheceram a perversidade desta dinâmica e no § 4º do artigo 182 permitiram ao poder público exigir adequado aproveitamento da terra urbana, sob pena de parcelamento ou edificação compulsória, IPTU progressivo no tempo e, em última instância, desapropriação. Além disto, no artigo 183, ficou consagrada a maior vitória do Movimento Nacional pela Reforma Urbana:

"Art. 183 - Aquele que possuir como sua área urbana de até 250 mts², por cinco anos, ininterruptos e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. "

O artigo 183 da Constituição Federal, que incorporou a Usucapião urbana para fins de moradia, tem uma importância capital, portanto, para nossa investigação aqui. Veja-se em primeiro lugar, que ele se relaciona com o anterior, punindo também o proprietário que deixa a gleba urbana vazia, já que sua inércia permitiu a ocupação e dará as condições para que os posseiros possam requerer em Juízo a Usucapião-moradia. Em segundo lugar, o artigo implica um reconhecimento da falência da política habitacional conduzida durante todo o período da Ditadura Militar, já que há implícita nessa redação a compreensão de que milhares de famílias brasileiras, de fato, na ausência de política pública com capacidade de atender a demanda habitacional de baixa renda no país, auto-construíram suas moradias em terrenos vazios que foram "ocupados" para que essa população pobre pudesse exercer o mais elementar dos direitos humanos: o direito de morar. Mais do que isso, o artigo não reconhece apenas um "fato", reconhece um

"direito" que emerge desse fato: o direito de permanecer no local ocupado, adquirindo a propriedade da terra ocupada.

Esses 2 artigos (182 e 183) da Constituição Federal revolucionaram as possibilidades da política urbana e habitacional brasileira. Pela primeira vez, o tema "Habitação" foi colocado no centro da política urbana, rompendo com décadas de marginalização da questão pelos planejadores urbanos marcados pela ideologia desenvolvimentista, que sempre tratou com explícito preconceito "o problema" dos territórios de moradia da população de baixa renda.

A Lei Orgânica do Município de Porto Alegre (1990)

Porto Alegre, como já se ressaltou na introdução deste trabalho, foi uma das cidades que melhor aproveitou o "gancho" da Constituição Federal para inovar em termos de Política Urbana e Habitacional. Para tanto, dois acontecimentos foram fundamentais. Em 1989, Porto Alegre elege uma Frente Popular encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores, tendo Olívio Dutra como Prefeito, e um *slogan* de campanha baseado na "Coragem de Mudar". Além disto, a Câmara de Vereadores promulgou, em 1990, a Lei Orgânica do Município²²⁴, incluindo aí um capítulo intitulado *Da Política e Reforma Urbanas*, cujo conteúdo foi detalhadamente debatido por vereadores comprometidos com as bandeiras da Reforma Urbana e por um Fórum de mais de 100 instituições que acompanhou ativa e propositivamente o processo constituinte municipal.

O artigo 200, §1º, da Lei Orgânica, incorporava o seguinte conceito de Função Social da Cidade:

“Art. 200 - A Função Social da Cidade é compreendida como direito de acesso de todo cidadão às condições básicas de vida.”

Como se constata, tal definição é fortemente marcada pelo ideário do Movimento de Reforma Urbana, que sempre colocou como um de seus princípios o universalismo em relação aos direitos urbanos.

²²⁴ *Lei orgânica do Município de Porto Alegre*, de 21 de setembro de 1990, CORAG, Porto Alegre, 1990.

No § 3º do referido artigo, a Lei Orgânica explicita o que se entende por desenvolvimento urbano. Percebe-se que a questão da democratização do acesso à terra foi incorporada como *meta* no processo de planejamento urbano. Os incisos VI e VII do referido artigo, assumem como *substancial* ao Desenvolvimento urbano:

"(...)

VI - ordenar o uso e a ocupação do solo do município, em consonância com a função social da propriedade;

VII - promover a democratização da ocupação, uso e posse do solo urbano."

Tais disposições, tidas como diretrizes do desenvolvimento urbano de Porto Alegre, já davam ampla abertura à reformulação da política urbana e habitacional na cidade. De fato, ao adotar a função social da propriedade como uma diretriz estruturadora do Planejamento urbano municipal, tendo por objetivo a democratização do acesso à terra urbana, pressupõe-se que o Poder Público deve reconhecer o problema da concentração e acumulação de terra em mãos privadas como causa da exclusão de famílias do acesso à terra e à moradia.

Já o artigo 207 em seus incisos I e II foi ainda mais contundente dispondo que o Município deveria assegurar:

"I - A urbanização, a regularização e a titulação das áreas faveladas e de baixa renda, sem remoção dos moradores, exceto em situação de risco de vida ou à saúde, ou em caso de excedentes populacionais que não permitam condições dignas à existência, quando poderão ser transferidos, mediante prévia consulta às populações atingidas, para área próxima, em local onde o acesso a equipamentos e serviços não sofra prejuízo, no reassentamento, em relação à área ocupada originalmente.

Este inciso, foi fundamental para uma radical mudança de perspectiva na condução da política habitacional do Município. Eles de fato legitimavam que o município enfrentasse a questão das favelas e assentamentos auto-produzidos, reconhecendo não apenas o direito de moradia da população neles residente, mas igualmente o "direito à cidade" desta mesma população, já que a previsão é de "*regularização e titulação das*

áreas faveladas sem remoção dos moradores, exceto em situação de risco de vida ou à saúde (...)"

Cabe ressaltar, portanto, que a legislação urbanística municipal intervinha em questão delicada e conflituosa, autorizando que os tais terrenos vazios que se encontravam originalmente à espera de valorização e que haviam, ironicamente, sido ocupados pelos mais pobres setores sociais para fins de moradia, fossem agora regularizados em favor dos ocupantes. A expressão "sem remoção" significa que a Regularização, como regra, deveria ser procedida no próprio local ocupado e, portanto, poderia ser feita em qualquer bairro da cidade, rompendo com a prática de décadas de destino das mais remotas periferias para os pobres.

De fato, em anos de desatenção do Poder Público com as necessidades habitacionais da população de até 3 salários mínimos, as cidades brasileiras, e, claro, aí incluída Porto Alegre, haviam presenciado inúmeras ocupações de terrenos públicos e privados que não cumpriam com sua função social e nos quais milhares de pessoas foram morar. Essas ocupações ocorreram nas mais variadas regiões da cidade, e o dispositivo permitia evitar a famosa "expulsão de mercado", observada quando os terrenos ocupados localizam-se em regiões valorizadas no espaço intra-urbano, dotadas de centralidade e/ou de boa acessibilidade.

A "Regularização Fundiária" preconizada pela Lei Orgânica viria a se tornar a grande vedete da Política habitacional do município na década de 90. A fim de melhor compreender o seu significado, talvez seja o caso de resgatar adequada definição deste tipo de política pública, estabelecida em um trabalho anterior de pesquisa sobre Regularização Fundiária²²⁵, e que nos traz o seguinte esclarecimento:

"Regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária."

²²⁵ ALFONSIN, Betânia de Moraes - *Direito à moradia - Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas cidades brasileiras*, FASE/IPPUR, 1997, pg. 24.

A regularização fundiária é muito importante no caminho da garantia efetiva do Direito à cidade, já que nas últimas décadas se observa uma complexificação da segregação sócio-espacial²²⁶, em um fenômeno no qual os pobres passaram a ocupar também os interstícios da cidade formal e das regiões de alta renda, inclusive tendo em vista a busca de oportunidades de emprego e rendimentos, evidentemente mais abundantes nestas regiões da cidade. A possibilidade de regularizar as ocupações localizadas no tecido intra-urbano da cidade (às vezes existentes há décadas) é uma garantia à população pobre de que ela também terá "**Direito ao Centro**" e aos bens oferecidos por este mesmo centro. Não é à toa que Yves Grafmeyer²²⁷ identifica (dentre outras) a seguinte acepção para o vocábulo segregação: "**oportunidades desiguais de acesso aos bens materiais e simbólicos oferecidos pela cidade.**".

Ainda em 1990 a Prefeitura de Porto Alegre estruturou um Programa de Regularização Fundiária, primeiramente locado junto à Secretaria de Planejamento Municipal e posteriormente transferido para o DEMHAB. Este programa se constituiu visando atender as demandas por Regularização apresentadas pela população à Prefeitura, através dos Fóruns do Orçamento Participativo²²⁸, e teve sua base jurídica na legislação aprovada a partir da Lei Orgânica, que incorporou à "ordem urbanística" da cidade instrumentos imprescindíveis ao êxito de uma intervenção pública tendente à Regularização Fundiária.

²²⁶ Para aprofundar a questão, ver especialmente: ALFONSIN, Betânia de Moraes - *Adicionando complexidades ao problema da segregação sócio-espacial*, in RIGATTI, Décio (organizador) *Anais do VII Encontro Nacional da ANPUR* (CD-Rom), PROPUR/URFRGS, Porto Alegre, 1999.

²²⁷ GRAFMEYER, Yves - *Sociologia Urbana*, Coleção SABER, Publicações Europa-América, 1994, pg. 46.

²²⁸ O orçamento participativo é um instrumento de democratização da gestão do orçamento público municipal de Porto Alegre, criado pela "Administração Popular" e implantado em suas três gestões (1989-1992; 1993-1996 e 1997-2000). Funciona incorporando a participação popular (por regiões da cidade e por "temáticas") na discussão da peça orçamentária, em especial dos investimentos a serem realizados pelo município. Implantado desde 1989 não foi regulamentado legalmente.

Ilustração nº 4 - Plenária do Orçamento Participativo na qual se observam cartazes reivindicando a Regularização Fundiária²²⁹

O mais importante destes instrumentos urbanísticos tendentes à qualificação da Política Habitacional do Município, já estava previsto no artigo 1º do Ato das Disposições Orgânicas Gerais e transitórias da Lei Orgânica. Este artigo recebeu a seguinte redação:

*"Art. 1º - **Aos ocupantes de área de propriedade do município**, de suas autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, não urbanizada ou edificada anteriormente à ocupação, que aí tenham estabelecido moradia até 31/01/89 e que não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural, **será concedido o direito real de uso** conforme regulamentação em lei complementar a ser votada até sessenta dias da promulgação da Lei Orgânica.*

²²⁹ Fonte da foto - UTZIG, José Eduardo; GUIMARAENS, Rafael - *Democracia e Participação popular na esfera pública - a experiência de Porto Alegre* in BONDUKI, Nabil (organizador) - *HABITAT - As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*, Studio Nobel, São Paulo, 1997.

§ 1º - É vedada a transferência do direito real de uso para terceiros.

§ 2º - No prazo de cento e oitenta dias da promulgação da Lei Orgânica, o Poder Executivo, juntamente com a União das Associações de Moradores de Porto Alegre, procederá ao levantamento e à caracterização das áreas referidas no "caput", após o que encaminhará à Câmara Municipal projeto de lei regulamentando a concessão do direito real de uso." (grifos meus)

A propósito, importa comentar que, de tudo que foi incluído na Lei Orgânica, por mais progressista que seja, este é o dispositivo mais importante. Em verdade, é o que delimita claramente um direito e indica critérios, os quais tornam várias famílias moradoras de áreas municipais, automaticamente, titulares do direito à Concessão do Direito Real de Uso, ou seja, o dispositivo embute em si mesmo a concretude do direito.

Este artigo é bastante esclarecedor sobre o formato da Concessão em Porto Alegre, e foi repetido posteriormente na Lei Complementar nº 242²³⁰ que regulamentou a matéria. De fato, de sua redação podemos extrair algumas informações importantes.

²³⁰ Lei Complementar nº 242, de 09 de janeiro de 1991.

Sujeitos beneficiários do direito: “ocupantes de área de propriedade do município”.

Objeto: Terras municipais em que incide a C.D.R.U - “área de propriedade do município, de suas autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, não urbanizadas ou edificadas anteriormente à ocupação”.

Finalidade da ocupação: “que aí tenham estabelecido moradia”.

Marco temporal: “até 31 de janeiro de 1989”.

Condições a serem preenchidas pelas famílias: “que não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural”.

Além das condições mencionadas pela própria Lei Orgânica, a Lei Complementar nº 242, que regulamentou a concessão, impôs condições adicionais para que os moradores de áreas públicas municipais pudessem fazer jus ao Direito Real de Uso:

"Art. 1º -...

I - utilização da área, desde o início da posse, para residência própria do sujeito ou de suas famílias;

II - utilização do espaço ocupado por indivíduo ou unidade familiar não superior a 150 m²;

III - declaração comprovando não ser o sujeito proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Como se vê, em apenas um artigo, a lei tratou de dar detalhada caracterização das hipóteses de incidência da C.D.R.U. no caso concreto. A medida era de fato necessária, já que milhares de famílias pobres ocupam áreas municipais em Porto Alegre e poderiam ser consideradas beneficiárias da Concessão se o referido direito não houvesse delimitado suas hipóteses de aplicação. Diante desta possibilidade, a legislação tratou de descrever as áreas municipais que não seriam beneficiadas pela C.D.R.U. em função de características específicas: áreas de risco, áreas de preservação permanente; áreas cujas características geológicas e topográficas tornam-nas inaptas ao uso residencial e áreas comprometidas com processos de permutas ou que já tivessem

sido requeridas judicialmente pelo Poder Executivo antes da promulgação da Lei Orgânica.

Por força de alteração introduzida pela Lei 251/91²³¹, todas as famílias que foram excluídas do direito de Concessão do Direito Real de Uso por habitarem áreas que se enquadrassem em alguma das situações acima obtiveram o direito de realocação em outra área pertencente ao Banco de Terras.

Assim, a maior parte das famílias que ocupavam áreas municipais para fins de moradia foram contempladas com a Concessão do Direito Real de Uso. Segundo pesquisa realizada em 1996²³², 2.886 famílias seriam beneficiárias diretas da lei. Se visto isoladamente este parece ser um número pouco expressivo, é preciso dizer que o significado simbólico da aprovação e aplicação do instrumento foi muito grande em Porto Alegre.

A fim de ilustrar, vale a pena lembrar a Urbanização e Regularização Fundiária da Vila Planetário, área pública municipal ocupada desde fins da década de 40. O terreno em que se situa a Planetário tornou-se próprio municipal por tratar-se, em verdade, do leito aterrado do Arroio Dilúvio, o famoso "Riacho" aterrado durante a Administração de José Loureiro da Silva. Famílias pobres desalojadas pela própria canalização do Riacho e outras que foram sendo expulsas do Centro da cidade, ocuparam aquela área "sobrante" das intervenções urbanas vividas por Porto Alegre. Durante sucessivas Administrações foram ameaçadas de despejo pela Prefeitura. Resistiram bravamente até que, após a promulgação da Constituição de 1988, havia atmosfera política na cidade para reivindicar o direito à moradia naquela área central da cidade. Foi o que se conquistou, com a participação ativa da UAMPA - União das Associações de Moradores de Porto Alegre, durante a Lei Orgânica, através do instrumento da Concessão do Direito Real de Uso.

Muitas outras áreas e populações eram beneficiárias deste mesmo direito. A recém empossada Administração de Olívio Dutra elegeu a urbanização e regularização fundiária da Planetário como prioritária para fins de início da intervenção e para obter um

²³¹ Lei Complementar nº 251, de 25 de julho de 1991.

²³² ALFONSIN, Betânia de Moraes - *Direito à moradia - Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas cidades brasileiras*, FASE/IPPUR, 1997, pg. 153.

efeito demonstrativo das possibilidades do novo instrumento urbanístico. Acertou no alvo. Nunca houve tanta polêmica em torno à urbanização de uma favela.

O ex Prefeito João Antônio Dib ingressou com uma Ação Popular na Justiça visando paralisar as obras de urbanização da favela. O fato foi fartamente coberto pela Imprensa e a cidade inteira se posicionou contra ou a favor dos moradores. O debate centrou-se exatamente no "Direito à Cidade", já que a argumentação do então Vereador João Dib era exatamente a de que "pobre tem que morar na periferia". A proposta por ele defendida, era, em verdade, uma manifestação típica dos ciclos anteriores da Política Habitacional, no qual, realmente seria mais lógico vender o terreno no centro da cidade e com os recursos adquirir uma gleba na periferia e edificar para um número maior de pobres retirados da área central.

Em pleno Bairro Santana, a Vila Planetário e a Prefeitura de Porto Alegre venceram a disputa judicial travada com o Vereador/Prefeito nomeado à época da Ditadura Militar e sinalizaram para toda a sociedade porto alegreense que se iniciava, definitivamente, um novo ciclo, um momento de construção de uma política habitacional em que ter direito à moradia é mais do que ter direito a uma edificação na fronteira da urbe com o campo. Direito à moradia é, a partir deste momento, em Porto Alegre, Direito ao Habitat, Direito à cidade, Direito à cidadania.

Ilustrações nº 5 - Fotos da Vila Planetário.²³³

²³³ Fotos da autora.

O "giro" paradigmático foi demonstrado por outras leis do mesmo período. A Lei Complementar nº 312²³⁴ dispôs *"sobre a utilização do solo urbano no Município, adequando-o ao cumprimento da função social da propriedade."* A lei estabeleceu mecanismos tributários progressivos no tempo para punir os proprietários urbanos que mantivessem "vazios urbanos" na zona urbana da cidade visando constrangê-los a dar utilidade à terra. Lei posterior²³⁵ viria a identificar concretamente os terrenos atingidos pelo instrumento. Entende-se que esta lei harmoniza-se com a nova política habitacional do município, que consegue, enfim, uma articulação mais firme com a política urbana da cidade. De fato não é difícil perceber que a contra-face do vazio urbano é a favela: em cidades do porte de Porto Alegre, se há terra servida de infra-estrutura e ociosa no tecido intra-urbano, por óbvio a contra-partida são terrenos urbanos ocupados para fins de moradia, com carência de infra-estrutura e alta densidade de população de baixa renda.

Se a Função Social da Propriedade foi o instrumento que iniciou uma costura entre política habitacional e política urbana, foi o Solo Criado²³⁶ o instrumento urbanístico que possibilitou a articulação definitiva de ambas. Segundo o artigo 2º da Lei Complementar que o instituiu:

"Art. 2º - O instituto do Solo Criado é definido no município de Porto Alegre como a permissão onerosa do Poder Público ao empreendedor particular, para fins de construção em área urbana de ocupação intensiva, acima do índice 1 (...)."

Trocando em miúdos: através do Solo Criado fica aberta a possibilidade do Poder Público cobrar das empresas de construção civil pelo "direito de construir". O proprietário/empreendedor passa a ter o direito de construir gratuitamente apenas o índice 1, ou seja, uma área equivalente tão somente ao tamanho do terreno. Naquilo que o empreendimento exceder o índice 1, o proprietário deverá pagar à Prefeitura, "comprando" o "Solo criado" pelo projeto de edificação.

Essa é uma forma de permitir ao Poder Público um tipo de intervenção urbana que corrija minimamente as distorções provocadas pelo regular funcionamento do

²³⁴ Lei Complementar nº 312, de 29 de dezembro de 1993.

²³⁵ Lei Complementar nº 333, de 12 de dezembro de 1994

²³⁶ Lei Complementar nº 315, de 06 de janeiro de 1994.

mercado imobiliário e de construção civil. A tendência, como é sabido, é a privatização dos investimentos públicos. Com o solo criado, o Poder Público recebe uma contrapartida do setor privado pelos benefícios por ele auferidos da própria infra-estrutura urbana. Trata-se de uma maneira de recuperar para a coletividade a valorização decorrente da ação do Poder Público. A instalação da infra-estrutura, embora paga por todos os cidadãos pela via dos impostos, é (na ausência do Solo Criado) "privatizada" pelo empreendedor que a sobrecarrega com a construção de arranha-céus de alta densidade populacional, sem dar qualquer contrapartida ao Poder Público por isto.

Como se vê, o instituto do Solo Criado é altamente sofisticado, e sua adoção demonstra uma maturidade urbanística do município. No que diz respeito ao nosso objeto de investigação, o mais interessante no Solo Criado foi a possibilidade aberta pela lei de "*propiciar, através dos recursos auferidos, investimentos em urbanização e equipamentos públicos nas regiões carentes da cidade*". Com este dispositivo, a lei abre margem à implantação de uma política urbana e habitacional ao estilo "Robin Hood": captando recursos junto aos setores de alta renda para destiná-los aos setores mais carentes da cidade. Nada mais justo do que distribuir a riqueza gerada pela cidade e pela dinâmica de seu mercado imobiliário justamente para aqueles que mais foram excluídos pela ordem urbana e urbanística.

Embalada por estas novidades, no início de 1994 a discussão sobre política habitacional efervescia em Porto Alegre. O ano anterior tinha sido extremamente rico e um documento elaborado para fins de subsídio²³⁷ de um Seminário de Governo sobre Política Urbana e Habitacional mencionava diversos programas e projetos inovadores em andamento, dentre os quais destacamos os seguintes: *Programa de Regularização Fundiária, Programa de Áreas de Risco, Programa de Cooperativismo Habitacional, Projeto Construção por Ajuda Mútua, Programa de Educação Ambiental, Projeto Alternativas tecnológicas e novas tipologias*, e, por fim, *Banco de Materiais*. Além disto, o I Congresso da Cidade²³⁸ havia aprovado, obviamente dentre outras tantas, as seguintes diretrizes:

²³⁷ PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, Departamento Municipal de Habitação - *Seminário de Governo: Política Urbana e Habitacional*, Porto Alegre, junho de 1993 (mimeo).

²³⁸ O I Congresso da Cidade foi o evento culminante do Projeto Porto Alegre MAIS - Cidade Constituinte, iniciado no 1º ano do Governo de Tarso Genro à frente da Prefeitura. Contou com a presença de mais de 600 delegados eleitos dentre mais de 2000 cidadãos e representantes de entidades que participaram do processo de discussão ao longo de 1993. Ver: PREFEITURA

"(...)

- *Alteração/Mudança do Plano Diretor, com sistema de Atualização Permanente, com participação da sociedade.*

- *Regulamentar o Conselho de Acesso à Terra e Habitação "*

Se fortalecia no município uma forte interlocução entre, de um lado o Governo, e de outro, instituições não governamentais, Associações de Moradores e Cooperativas interessadas na Reforma Urbana. Não casualmente, por esta época o então Prefeito Tarso Genro²³⁹ escreveu:

*"A única saída parece ser a criação de condições para uma modificação existencial (política e material) da soma de individualidades que compõem a cena pública, que só pode ser gerada através da constituição de **uma nova esfera pública, crítica, não estatal, de controle e indução sobre o Estado**, com base na própria substantividade do direito e da constituição. Esta nova esfera pública deverá ter como motivação de fundo as pressões setoriais, operando para submeter o Estado e trazê-lo, da sua posição de estrutura "acima da sociedade", para uma inversão que não seja estatizadora da sociedade, mas civilizadora do Estado, submetendo o seu movimento ao crivo permanente da sociedade civil." (grifo meu)*

Uma "esfera pública não estatal", conforme desejou Tarso Genro, efetivamente se consolidou, e, ativa, exigia mudanças estruturais no modo de Governar a Cidade. Era chegada a hora de iniciar o processo de mudança do Plano Diretor da cidade à luz da nova ordem constitucional. Além disto, mais do que nunca, a população beneficiária da política habitacional que vinha se desenvolvendo no município reivindicava a democratização da gestão desta mesma política. O Conselho de Acesso à Terra e Habitação, instituído pela Lei Complementar nº 337²⁴⁰ veio a atender estes anseios. Diziam seus primeiros artigos:

*"Art. 1º - Fica criado o **Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação - COMATHAB**, órgão de*

MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE - *Diretrizes para Porto Alegre*, PMPA, Porto Alegre, Dezembro de 1993.

²³⁹ GENRO, Tarso - *Utopia possível*, Artes e Ofícios, Porto Alegre, 1995, pg.. 120.

²⁴⁰ Lei Complementar nº 337, de 10 de janeiro de 1995.

*participação direta da comunidade na gestão da política habitacional do Município, que tem por finalidade **propor e deliberar sobre diretrizes, planos e programas e fiscalizar a execução dessa política.***

Art. 2º - O COMATHAB será composto por 27 (vinte e sete) conselheiros, sendo um terço de representantes dos órgãos estatais (municipais, estaduais e federais), um terço de representantes de entidades comunitárias de moradores e entidades populares de caráter comunitário, e um terço de representantes de entidades de classe."

Democraticamente eleitos, os Conselheiros do COMATHAB compuseram um Conselho crescentemente ativo, exercendo poderes não apenas consultivos mas também deliberativos sobre uma política habitacional que se tornava a cada dia mais arrojada. Além de todos os programas e projetos alternativos e inovadores conduzidos pelo DEMHAB a partir de 1990, havia ainda o saldo de anos em que a Autarquia trabalhou como agente de 2ª linha do BNH cuja herança eram milhares de mutuários de conjuntos habitacionais localizados na periferia. Não bastasse a complexidade envolvida na necessidade de mudar o perfil institucional de um órgão com este passivo, o DEMHAB alçou-se em vãos ainda maiores.

Através da lei nº 7493²⁴¹ o DEMHAB foi autorizado a contrair empréstimo com a Caixa Econômica Federal para aquisição do Conjunto Habitacional Jardim Leopoldina, inteiramente ocupado e cuja população estava ameaçada de despejo. Através da operação, os ocupantes passaram a ser mutuários do DEMHAB, ao invés de invasores de um Conjunto privado, edificado pela Construtora Guerino na década de 80. Não é preciso entrar em detalhes para saber que esta intervenção foi de difícil execução, já que a população ocupante era formada basicamente por população de baixíssima renda.

O arriscado da operação, no entanto, demonstra o empenho da Administração em evitar que despejos massivos acontecessem no território municipal, postura que por si só demonstra o compromisso em garantir *o exercício do direito à moradia associado ao direito à cidade* para a população pobre do município. Em tempos de "privatização", o município "estatizou" um conjunto habitacional objeto de ocupação pelos movimentos populares para fins de moradia. A coragem desta iniciativa só pode ser avaliada se comparada a tudo que já havia sido feito até então em termos de política habitacional no

²⁴¹ Lei nº 7.493, de 13 de setembro de 1994.

município - exatamente nosso objeto de investigação aqui. Vimos que nada parecido havia sido feito antes, pelo contrário, a tônica da política habitacional municipal em ciclos imediatamente anteriores tinha sido exatamente a de produzir habitação para os pobres na periferia para poder promover uma "expulsão" discreta desta população do espaço intra-urbano.

Neste momento a discussão chave para dar sustentabilidade à política habitacional desenvolvida pelo município, além da democratização alcançada pela implantação do COMATHAB, passou a ser o financiamento da política. Com um leque tão amplo de iniciativas e de projetos, e, principalmente, tendo os recursos oriundos dos contratos com os mutuários já comprometidos, a destinação orçamentária do município passou a ser insuficiente para dar cabo das tarefas crescentes do DEMHAB, mesmo que esta verba fosse incrementada pelo fato de alguns programas habitacionais serem sucessivamente priorizados pelas comunidades envolvidas no processo decisório do Orçamento Participativo.

A solução veio através do Fundo Municipal de Desenvolvimento, instituído pela Lei nº 7.592²⁴². O "FMD" já havia sido previsto pela Lei Orgânica do Município, e embora se tratasse de um Fundo foi definido como um "instrumento de política urbana destinado, prioritariamente, a financiar a política habitacional". Funcionando como uma espécie de "catalizador" da política habitacional do município, o FMD de certa forma articulava todos os demais instrumentos urbanísticos inovadores e que estavam em fase de implantação do município. O fluxograma elaborado pela ONG "FASE", em 1994, quando da discussão do projeto de lei do FMD dá uma boa idéia do que estamos dizendo:

²⁴² Lei nº 7.592, de 10 de janeiro de 1995.

Ilustração nº 6 - Fluxograma dos instrumentos de política habitacional

Conforme o artigo 2º da lei, os recursos do Fundo municipal de desenvolvimento provêm de várias fontes, para além do orçamento municipal: taxa de licenciamento da construção, recursos auferidos com a aplicação do instituto do solo criado, contribuições mensais dos beneficiários da concessão do direito real de uso, auxílios externos estaduais, nacionais ou internacionais, recursos auferidos com a aplicação do IPTU progressivo no tempo aplicado sobre os vazios urbanos. Como se vê, é uma ampla fonte de recursos previstos para "desaguar" no FMD, rompendo, potencialmente, com uma espécie de "síndrome" da política habitacional, sempre sofrendo com a falta de recursos financeiros.

No que diz respeito à destinação dos recursos, a lei foi igualmente generosa e perfilou-se a uma nova visão de política habitacional, incorporando como parte desta política programas inovadores. Foram admitidos como passíveis de receber recursos do Fundo (dentre outros): Urbanização de favelas, remoção e reassentamento de moradias localizadas em áreas de risco, despesas cartoriais nos processos de regularização fundiária, programas de recuperação de cortiços, etc.

Chama atenção a menção ao cortiço no fim do século XX... A inclusão desta possibilidade é reveladora do fato de que eles ainda remanescem em nosso espaço intra-urbano. Por outro lado, a menção aos mesmos é respeitosa, bem diferente daquela campanha furiosa do início do século, que visava erradicá-los da paisagem urbana. Neste novo momento, há reconhecimento do direito à cidade dos moradores de cortiço. Reproduzimos aqui, a referência a eles feita pela lei em exame:

*"Art. 4º - Os recursos do FMD destinar-se-ão a:
(...)
IX - programas de recuperação de cortiços, em especial daqueles cuja arquitetura seja significativa para o patrimônio histórico e cultural da cidade."*

Note-se que há implícito aí, para além do reconhecimento do direito à moradia adequada e do direito à cidade, uma espécie de pista (para o historiador detetive), que nos confirma o fato de que os cortiços resistiram ao longo de um século inteiro, em imóveis que, hoje, tem valor arquitetônico de patrimônio histórico. Mesmo que, na ausência de um censo sobre os cortiços, não se possa saber quantos são e, menos ainda, se alguns deles resistiram ao século ocupando um mesmo sobrado, por exemplo, é

certo que a dinâmica imobiliária de ocupação de imóveis antigos para fins de locação de cômodos para famílias de baixa renda persistiu e, ainda hoje, é alternativa habitacional para uma parcela desta população. Como exemplo, juntamos fotos de um conjunto de Cortiços localizado em área nobre de Porto Alegre, na Rua Ramiro Barcellos quase esquina com Independência:

Ilustração nº 7 - Conjunto de cortiços²⁴³ na esquina das ruas Ramiro Barcellos com Casemiro de Abreu. Ironicamente, em 1915 uma lei que objetivava expulsar os cortiços do centro usava como limite da área urbana sujeita à incidência da lei, a Rua Ramiro Barcellos...

²⁴³ Fotos da aurtora.

Em 1995, então, o Município já contava com instrumentos jurídicos novos para trabalhar com a Regularização Fundiária (usucapião urbana constitucional para as áreas privadas, Concessão do Direito Real de Uso para as áreas públicas municipais), instrumentos de democratização da gestão da política habitacional (COMATHAB) e instrumentos contábeis capazes de financiar adequadamente a política (FMD). O que faltava? Um instrumento urbanístico capaz de flexibilizar os rígidos padrões urbanísticos do PDDU de 1979, já totalmente defasado.

Foi assim que, ainda neste ano de 95, a Prefeitura fez aprovar na Câmara de Vereadores a lei 338/95²⁴⁴ que instituiu em Porto Alegre as "Áreas Especiais de Interesse Social", ou AEIS como vieram a popularizar-se. A lei enfrentava o ultrapassado Plano Diretor, e corajosamente, substituía a figura das "Áreas Funcionais de Recuperação Urbana" - com sua carga pejorativa em relação aos territórios de moradia de população de baixa renda - por um instrumento inovador da ordem urbanística e, sem sombra de dúvida, fundamental para o êxito dos programas de Regularização Fundiária no município.

A lei emendou o Plano Diretor, e o artigo 49 do 1º PDDU passou a ter a seguinte redação:

"Art. 49 - As Áreas Especiais de Interesse Social são aquelas destinadas à produção e à manutenção de habitação de interesse social, com destinação específica, normas próprias de uso e ocupação do solo, compreendendo cada uma das seguintes situações:

I - AEIS 1-- Imóveis públicos ocupados por população de baixa renda, aplicando-se as leis complementares [da concessão do direito real de uso] quando se tratar de bens públicos municipais.

II- AEIS 2 - Imóveis privados ocupados por população de baixa renda, decorrentes de assentamentos autoproduzidos.

²⁴⁴ Lei Complementar nº 338, de 12/01/95.

III - AEIS 3 - Loteamentos clandestinos e irregulares que atendam às condições de habitabilidade, nos termos do § 2º desta Lei Complementar.

IV - AEIS 4 - Imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados que venham a ser destinados à implantação de programas habitacionais de interesse social, com a intervenção do Poder Público.

(...)"

A longa citação do dispositivo legal se justifica para que se compreenda a abrangência do instrumento AEIS em Porto Alegre: ele pode ser utilizado para todos os tipos de irregularidade jurídica observáveis no território urbano: áreas públicas ocupadas, áreas privadas ocupadas e loteamentos clandestinos ou irregulares. Além disto a AEIS de tipo 4 abre a possibilidade para o Poder Público induzir a utilização de terrenos urbanos mal utilizados como área destinada à habitação de interesse social.

As Áreas Especiais de Interesse Social são, então, um instrumento que estabelece um gravame sobre a área selecionada para ser transformada em AEIS, flexibilizando o regime urbanístico aplicável àquele território. Assim, todas as prescrições do Plano Diretor caem por terra, passando a valer os índices estabelecidos pelo projeto de Regularização Fundiária e/ou urbanização da área.

É preciso que se diga que uma das principais causas de irregularidade dos territórios de moradia de população de baixa renda é justamente a irregularidade relativa à legislação urbanística, já que os pobres não consultam o Plano Diretor nem tampouco o Cartório de Registro de Imóveis quando ocupam um terreno para fins de moradia. Invariavelmente se verificam nos assentamentos urbanos auto-produzidos desconformidades entre, de um lado, as previsões de uso e índices do Plano Diretor e, de outro, a forma como o local foi efetivamente ocupado.

As áreas especiais, então, podem ser combinadas com instrumentos de regularização jurídica para fins de agilizar os processos de Regularização Fundiária. Além do efeito urbanístico, o gravame de AEIS pode produzir um impacto no mercado imobiliário, rebaixando o preço da terra abrangida pelo gravame de Área Especial de Interesse Social. Esta redução se deve ao fato de que o proprietário da terra não poderá utilizar o terreno para outro fim que não o de produção de habitação de interesse social. Assim, transformar em AEIS uma área ocupada por famílias de baixa renda pode ser uma "jogada" importante em uma estratégia de política habitacional que pretenda manter as famílias em seu local de moradia (no caso das AEIS de tipo 1, 2 e 3) ou induzir a

produção de empreendimentos em habitação de interesse social pela iniciativa privada (no caso das AEIS de tipo 4).

O instrumento das AEIS é emblemático da ruptura paradigmática com a política habitacional conduzida no município até o início da década de 90. As AEIS rompem com toda a lógica do zoneamento tradicional. De forma sintética, podemos dizer, como José Afonso da Silva²⁴⁵ que:

"O zoneamento pode ser entendido como um procedimento urbanístico destinado a fixar os usos adequados para as diversas áreas do solo municipal. Ou: destinado a fixar as diversas áreas para o exercício das funções urbanas elementares."

Porto Alegre utilizou esse instrumento bastante tradicional de Planejamento (zoneamento) em sua estratégia de consolidação do direito de moradia das populações ocupantes de áreas que, pelo zoneamento de usos, estavam destinadas para outros fins que não o de moradia. Embora o jurista José Afonso da Silva²⁴⁶ apregoe:

"(O zoneamento) não é modo de excluir uma atividade indesejável, descarregando-a nos municípios vizinhos. Não é meio de segregação racial ou social. Não terá por objetivo satisfazer interesses particulares nem de determinados grupos. Não será um sistema de realizar discriminação de qualquer tipo. Para ser legítimo, há de ter objetivos públicos, voltados para a realização da qualidade de vida das populações."

Sabe-se, e já tratamos desse tema, que, historicamente, o Zoneamento foi utilizado, sim, também em Porto Alegre, para legitimar um apartheid urbano ou, até mesmo, para impedir a localização (ou permanência) de famílias de baixa renda em determinados locais. Para efeito de regularização fundiária, se percebeu que o zoneamento, como instrumento jurídico e urbanístico, podia ser flexionado de mais de uma forma. A tática, então, foi se apropriar do instrumento do zoneamento, criando a figura da ÁREA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL para combater a segregação que o

²⁴⁵ SILVA, José Afonso da - *Direito Urbanístico Brasileiro*, Malheiros editores, São Paulo, 2ª edição - 1995, pg. 216.

próprio instrumento gerava. Através da AEIS, então, zoneia-se não a partir de intenções discriminatórias, mas a partir da realidade.

Depois de aprovado o instrumento, faltava aplicá-lo. O ano de 1998 foi declarado, via Decreto²⁴⁷, como ANO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA no município de Porto Alegre. Os movimentos sociais, organizações não governamentais e, principalmente, as populações moradoras de áreas irregularmente ocupadas no município, haviam somado esforços desde 1995, e, no bojo do processo de revisão do Plano Diretor, conseguiram, através da Lei nº 8.150²⁴⁸ gravar como AEIS mais de 100 áreas nas quais o município já vinha atuando com políticas de Regularização Fundiária.

O coroamento deste processo de renovação da legislação urbanística, foi, sem dúvida, o processo de discussão conduzido no município com o fito de elaborar um novo Plano Diretor para o município. Segundo o Secretário de Planejamento do Município, Arquiteto Newton Burmeister²⁴⁹:

"Porto Alegre esteve em discussão, em 1993, durante o I Congresso da Cidade, um evento que culminou com a aprovação de 224 propostas dentre diretrizes, programas, recomendações para discussões, projetos e ações. Uma das diretrizes foi, justamente, a que apontou a necessidade de reavaliar o Plano Diretor, que vigora desde 1979."

Iniciado, então, em 1993, o projeto foi discutido amplamente tanto pela sociedade civil como internamente pela Secretaria de Planejamento Municipal, em um processo que durou 5 anos. Em março de 1998 o projeto de lei²⁵⁰ foi à Câmara e uma nova etapa da discussão se iniciou. Finalmente, em 1999, através da Lei Complementar nº 434²⁵¹, foi instituído o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre (PDDUA).

²⁴⁶ SILVA, José Afonso da, in obra citada, pg. 216-217.

²⁴⁷ Decreto nº 11.901, de 27 de janeiro de 1988.

²⁴⁸ Lei nº 8.150, de 08 de maio de 1998.

²⁴⁹ BURMEISTER, Newton - *A necessária releitura da cidade; in PORTO ALEGRE, Prefeitura Municipal; 2º PDDUA - A necessária releitura da cidade*, Porto Alegre, Março de 1998, pg. 5.

²⁵⁰ PORTO ALEGRE, Prefeitura Municipal; *Projeto do 2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental Comentado*, Março de 1998.

²⁵¹ Lei complementar nº 434, de 01 de dezembro de 1999.

Todos os instrumentos urbanísticos conquistados ao longo da década de 80 foram incorporados e a cidade se viu dotada de um Plano Diretor construído de forma extremamente democrática e estruturado para permitir à Porto Alegre a implementação de uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável. Nelson Saule Júnior²⁵² situa adequadamente a questão:

*"(...) o direito ao desenvolvimento e o direito a um meio ambiente sadio têm como vínculo o **desenvolvimento sustentável** (...). O princípio do desenvolvimento sustentável fundamenta o atendimento das necessidades e aspirações do presente, sem comprometer a habilidade das gerações futuras atenderem suas próprias necessidades.(...) a política de desenvolvimento urbano deve ser destinada para promover o desenvolvimento sustentável, de modo a atender as necessidades essenciais das gerações presentes e futuras. O atendimento dessas necessidades significa compreender o desenvolvimento urbano como uma política pública que torne efetivo os direitos humanos, de modo a garantir à pessoa humana uma qualidade de vida digna."*

O Plano incorporou todos os instrumentos de política habitacional que a cidade vinha adotando desde a promulgação da Lei orgânica e que foram detalhados neste capítulo. A mudança radical (já que o Plano Diretor de 79 se omitia, como se política habitacional fosse matéria estranha ao planejamento urbano) permite uma nova relação com a cidade "real", construída à margem de uma legislação urbanística que reforçou, durante um longo período, a segregação sócio-espacial no território municipal. Jaqueline Menegassi²⁵³ apresenta sua "leitura" sobre esta "mudança" em mapa de sua autoria, no qual estão graficadas diferentes formas de irregularidade e no qual se apresentam os antecedentes e as premissas desta mudança de enfoque. Por concordarmos com esta leitura, o mapa está a seguir anexado.

²⁵² SAULE Júnior, Nelson - *Novas perspectivas do Direito Urbanístico brasileiro. Ordenamento constitucional da Política Urbana. Aplicação e eficácia do Plano Diretor*, Sergio Antônio Fabris Editor, Porto Alegre, 1997, pgs. 65 e 69.

²⁵³ Jaqueline Menegassi é arquiteta e coordenou o grupo de trabalho de "Instrumentos de Política Habitacional" do 2º PDDUA.

Alinhado, então, com tendências internacionais construídas em Conferências das Nações Unidas como a HABITAT II²⁵⁴, o 2º Plano Diretor de Porto Alegre preparava a cidade para ingressar no 2º Milênio como uma cidade mais justa e solidária com os pobres do que aquela que eles tiveram durante a maior parte do longo século XX...

²⁵⁴ A "Agenda HABITAT" foi adotada na 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos humanos, que realizou-se em Istambul, Turquia, em julho de 1996.

Mapa nº 8 - O significado da mudança da "ordem urbanística" da cidade, representada pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, no que diz respeito à Política Habitacional

*"Uma sibila, questionada sobre o destino de Marósia,
disse:*

-Vejo duas cidades: uma do rato, uma da andorinha.

*O oráculo foi interpretado da seguinte maneira:
atualmente Marósia é uma cidade em que todos correm em
galerias de chumbo, como bandos de ratos que comem
restos caídos dos dentes de ratos mais ameaçadores; mas
está para começar um novo século em que todos os
habitantes de Marósia voarão como andorinhas no céu de
verão, chamando uns aos outros como se fosse um jogo,
exibindo-se em volteios com as asas firmes, removendo do
ar mosquitos e pernilongos.*

*- É hora de concluir o século dos ratos e iniciar o das
andorinhas - disseram os mais resolutos. E, de fato, sob o
sinistro e sórdido predomínio ratineiro, já se sentia incubar,
entre as pessoas menos notórias, um ímpeto de andorinhas,
que avançam no ar transparente com um ágil movimento de
cauda e desenham com a lateral das asas a curva do
horizonte que se alarga."*

Ítalo Calvino²⁵⁵

²⁵⁵ CALVINO, Ítalo - *As cidades invisíveis*, Companhia das Letras, São Paulo, 1990, pg. 140.

Conclusão

O presente trabalho, procurou analisar um século de produção legislativa no município de Porto Alegre, mais precisamente, toda a legislação urbanística do período republicano (1892-1999), com vistas à identificação do tratamento que foi dispensado à moradia da população de baixa renda pelo Direito Municipal.

A pesquisa de campo, exaustiva, abrangeu 110 anos da História legislativa e urbanística de Porto Alegre e permitiu uma análise detalhada da evolução da política urbana e habitacional no Município. Nossa expectativa inicial, de que o Direito Urbanístico Municipal pudesse "falar" muito sobre a cidade e sobre o imaginário de épocas distintas foi plenamente correspondida.

Através desta investigação foi, de fato, possível, reconstituir a atmosfera de épocas passadas com grande riqueza de detalhes. Sobretudo as estratégias políticas dos governantes restaram perfeitamente claras com a visita à legislação urbanística que fizeram aprovar e implementaram durante suas gestões. A legislação foi uma fonte generosa e, mesmo que eventualmente dissimuladas, sempre foi possível desvendar, por "choque contrastivo" ou por "montagem por superposição", fazendo às vezes de "historiador detetive"²⁵⁶, as reais motivações da legislação.

As semelhanças de intenções e projetos em períodos determinados, revelando a tônica das estratégias governamentais foi a "pedra de toque" para a organização desta história em "ciclos". As tendências hegemônicas em cada época restaram, de fato,

²⁵⁶ Para uma análise sobre os métodos de investigação histórica aqui referidos e sugeridos, por Walter Benjamin, Willi Bolle e Carlo Ginzburg, respectivamente, ver PESAVENTO, Sandra - *O imaginário da cidade: visões literárias do urbano - Paris, Rio de Janeiro, Porto Alegre*: Ed. da Universidade/UFRGS, Porto Alegre, 1999, pgs. 19 e 20.

perfeitamente claras e permitiram uma periodização precisa, que, detalhadamente apresentada nos capítulos precedentes, encontra-se sistematizada no seguinte quadro:

Quadro nº 3 - Ciclos de política habitacional e suas estratégias predominantes

MOMENTO	POSTURAS e/ou ESTRATÉGIAS	MARCO LEGAL DE REFERÊNCIA	PERÍODO
<u>1º momento</u>	Absoluta invisibilidade/ Invisibilização da moradia de baixa renda. .	Plano Geral de Melhoramentos	1892 a 1914
<u>2º momento</u>	Expulsão Aliança Sanitarismo/Política Fiscal	Legislação tributária: 55% de imposto predial para os Cortiços	1915 a 1928
<u>3º momento</u>	A ambigüidade: Provisão privada de lotes e moradias na NÃO CIDADE	Legislação de incentivos fiscais para a produção rentista	Década de 30
<u>4º momento</u>	A transição : Da provisão privada à pública	Legislação de incentivo às construções pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões	Década de 40
<u>5º momento</u>	Direito à moradia : 40 anos de (des)provisão pública de lotes e moradias	<ul style="list-style-type: none"> • Lei que criou o Departamento Municipal de Habitação • 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre (1979) 	1950 - 1988
<u>6º momento</u>	Reconhecimento do Direito à cidade , à cidadania e à diferença: Regularização Fundiária	<ul style="list-style-type: none"> • Lei Orgânica do Município de Porto Alegre. • 2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre. 	1990 2000

Uma das conclusões a que se chega em uma análise dinâmica da política habitacional do século XX, é a de que embora esta periodização seja baseada, de fato, nas características mais fortes e homogêneas das práticas conduzidas pelo Poder Público em cada um dos ciclos demonstrados no quadro anterior, as *estratégias* predominantes em cada um deles não se extinguiram ao fim do ciclo identificado. De fato, o que se observou foi que algumas das posturas governamentais remanesceram para além do seu ciclo original, vindo a marcar a Política Habitacional de grande parte do período analisado, ressurgindo em diplomas legais e práticas públicas conduzidas anos mais tarde pela Prefeitura Municipal.

É o caso, por exemplo, da **Invisibilização**. Conduzida pelo Poder Público Municipal desde a 1ª legislatura da era Republicana em Porto Alegre até a elaboração do Plano Geral de Melhoramentos de 1914, quando oficialmente o ciclo dessa estratégia se encerra, apareceu clara ou mal disfarçadamente como postura do Poder Público diante dos territórios de moradia de baixa renda até a elaboração do 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do município, em fins da Ditadura Militar, no ano de 1979.

Como vimos, apesar da cidade estar repleta de favelas resultantes da ineficácia da Política Habitacional conduzida de forma centralizada pelo BNH durante 15 anos (à época), os planejadores urbanos ignoraram a presença destes territórios no cenário urbano. Ao elaborar o Plano, foram feitas previsões de usos como áreas verdes, escolas, áreas de preservação ambiental, praças e leitos de ruas em áreas ocupadas por assentamentos humanos auto-produzidos. Os técnicos literalmente desenharam a cidade como se o papel estivesse em branco, como se não houvesse uma realidade a ser respeitada, ou, pelo menos, levada em consideração ao planejar o crescimento urbano. Este "vício" tecnocrático teve origens em fins do século passado, quando a elite porto-alegrense, inaugurando a duradoura estratégia da Invisibilização optou por "fazer de conta" que não havia pobres no centro...

O mesmo aconteceu com a estratégia da **Expulsão**, levada a efeito com grande eficácia pela campanha orquestrada com base no sanitarismo e uma feroz política tributária contra os cortiços entre 1915 e 1930. Embora o Poder Público municipal tenha claramente mudado a ênfase da política já na década de 30, quando se começa a apostar em incentivos fiscais para que a iniciativa privada invista em moradias populares para fins de aluguel, a Expulsão, enquanto estratégia para lidar com as moradias dos pobres ainda se fez presente até a década de 70. De fato, através do Projeto Renascença, quando se construiu a Restinga e para lá foram removidas as famílias que

ainda residiam na Ilhota, zona central de Porto Alegre, a Prefeitura implantou uma Expulsão sem precedentes naquelas proporções.

Em boa medida, a estratégia da **provisão privada**, embora não tenha assumido a forma do incentivo ao aluguel, foi também reeditada tempos depois do ciclo em que esta estratégia predominou, através da inclusão do capítulo do Parcelamento do Solo no Plano Diretor de 1979. Este capítulo do Plano, anterior mesmo à promulgação da lei 6.766 que disciplinou o parcelamento do solo urbano no Brasil, regulamentou os padrões urbanísticos a serem adotados pelos loteadores no município. Se, por um lado, é inegável o sentido de proteção dos adquirentes dos lotes em parcelamentos do solo assumido pela lei, por outro, a presença deste capítulo no 1º PDDU revela a grande presença de loteamentos populares no município, de outra forma não haveria esta preocupação dos planejadores em legislar a respeito do parcelamento do solo. Reegrar o que vinha acontecendo amiúde de forma irregular e clandestina nos loteamentos implantados em solo porto alegreense pela iniciativa privada foi, certamente uma das intenções da lei. Assim, resta claro um apoio discreto do Poder Público à provisão privada de lotes e moradias para a população de baixa renda, ainda em 1979.

Anos mais tarde, já em 1986, como vimos, ainda é editada lei que facilitava a regularização dos parcelamentos do solo anteriores à promulgação da lei federal ne 6.766/79, com o mesmo sentido: facilitar a vida de quem busca uma alternativa de moradia na provisão privada de lotes.

Ademais, vimos que a provisão privada de moradias tem uma outra manifestação. Desde 1930, quando inicia o ciclo da provisão privada, até hoje, a municipalidade tem convivido com a **auto-construção de moradias** (também manifestação da provisão privada), embora, conforme a estratégia predominante em cada período, a tolerância se manifeste diferentemente.

Os exemplos citados deixam uma questão muito clara: *a política habitacional ao longo do século evoluiu assumindo distintas estratégias principais, mas sem abandonar completamente posturas anteriores e que, eventualmente combinadas à tônica predominante em um dado período, poderiam potencializar o modelo que se tentava implantar.* Isto representou a presença de "*linhas de continuidade*" na política habitacional conduzida pelo Poder Público em Porto Alegre no período examinado.

É possível entender melhor o que estamos a dizer se observarmos o gráfico²⁵⁷ a seguir:

²⁵⁷ Gráfico de concepção da autora e execução/desenho do Professor Rualdo Menegat.

Ilustração nº 8 - Gráfico de linhas de continuidade

O gráfico demonstra claramente a diferença existente entre o *ciclo* em que uma estratégia determinada predominou em termos de políticas habitacional e a *influência* exercida pela mesma após o término cronológico do ciclo examinado. No desenho, esta influência é representada por "linhas de continuidade" observadas em relação a cada uma das estratégias identificadas.

Do exame do gráfico é possível concluir, conforme comentamos:

- a permanência da **provisão privada** de moradias durante um longo período após o fim daquele ciclo, convivendo com a provisão pública.
- a permanência das estratégias da **invisibilização** e da **expulsão** ao longo do século.
- a ruptura paradigmática representada pelo advento da política de **regularização fundiária**, já que desaparecem as influências das persistentes (e nefastas) estratégias da invisibilização e da expulsão, principalmente.

Note-se ainda que as Estratégias da Invisibilização e da Expulsão perduram enquanto uma referência até os idos dos anos 70, combinando-se com a política de provisão pública de moradias conduzida pelo BNH até meados da década de 80. O "mix" **Provisão pública + Invisibilização + Expulsão** forjou uma perversa política habitacional, na qual o Estado, embora assumindo sua responsabilidade no setor, adicionou ingredientes que tornaram os mutuários do BNH vítimas de um modelo promotor de segregação sócio-espacial. Vale a pena extrair todas as conseqüências deste fenômeno e do modelo que o promove.

O problema da segregação

Lembremos aqui que estamos utilizando a expressão *segregação* na acepção identificada (dentre outras) por Yves Grafmeyer²⁵⁸: **“oportunidades desiguais de acesso aos bens materiais e simbólicos oferecidos pela cidade.”** De fato, ao longo desta pesquisa e dissertação, concluímos que a tônica da legislação urbanística e das políticas habitacionais conduzidas até a promulgação da Constituição Federal de 88, foi, sem sombra de dúvida, uma das causas da segregação sócio espacial vivenciada pelas populações moradoras de assentamentos auto-produzidos em Porto Alegre.

Evidentemente não temos uma visão reducionista do problema da segregação, sabedores que somos de que o fenômeno se complexifica nas cidades do mundo inteiro neste fim de século XX²⁵⁹. A fim de perfeitamente explicar o problema da segregação, teríamos necessariamente de repassar um roteiro de mínima capacidade explicativa que contemplasse as seguintes questões/problemas: (i) análise de classes (ii) espacialidade e impacto da globalização econômica nas dinâmicas urbanas (iii) mercado de terras nas cidades (iv) o problema ético e a própria idéia/conceito de justiça social (v) o papel da legislação urbanística, das práticas de planejamento urbano e, ainda, nesse contexto, que papel cumprem as políticas de regularização fundiária.

Devido aos limites e objetivos desse trabalho, no entanto, não temos como examinar de forma exaustiva todas essas questões, bastando, então pontuar em relação a estes tópicos, o seguinte:

❖ A estrutura de classes da sociedade capitalista está passando por alterações. A tradicional análise de classes que identifica a polarização de 2 classes – capitalistas/trabalhadores – pode ser suficiente para o estudo de algumas questões, no entanto, para as indagações que inquietam os urbanistas hoje em dia, tal análise é

²⁵⁸ GRAFMEYER, Yves - *Sociologia Urbana*, Coleção SABER, Publicações Europa-América, 1994, pg. 46.

²⁵⁹ A propósito ver ALFONSIN, Betânia de Moraes - *Adicionando complexidades ao problema da segregação sócio-espacial*, in RIGATTI, Décio (organizador) *Anais do VII Encontro Nacional da ANPUR* (CD-Rom), PROPUR/URFRGS, Porto Alegre, 1999.

demasiado simplificadora. Para a complexidade do tecido urbano das cidades contemporâneas, soa falso falar em "dualidade" pura e simples. Em muitas cidades o que se observa é uma ocupação miscigenada do território, acompanhando um gradiente de posições de classe que são determinadas por uma combinação de atores como acesso à propriedade, ao poder e ao conhecimento. O mosaico urbano resultante é bastante mais rico do que a clássica polarização classista refletida mecanicamente no território²⁶⁰.

❖ As novas configurações urbanas não estão aí por acaso ou por uma trajetória de urbanização isenta de motivações políticas, econômicas, sociais e historicamente situadas. Pelo contrário, as transformações pelas quais a sociedade capitalista vem passando com a globalização da economia são de fato chaves para compreender as mudanças impressas no território das cidades especialmente no que diz respeito às novas formas de segregação espacial.

❖ A população de baixa renda não está simplesmente "excluída" do mercado imobiliário, mas antes partilhando de uma fatia menos formal do mesmo e que também é, muitas vezes, agenciada por inúmeros atores: pequenos empreendedores, loteadores clandestinos, líderes comunitários²⁶¹, etc. Em uma escala menor, já que prioritariamente o que se busca é um espaço para morar, a dinâmica imobiliária da periferia reproduz o mesmo processo observado na produção das cidades: um processo de constante busca de renda, parametrizada por expectativas de lucro por parte dos empreendedores imobiliários.

❖ A possibilidade histórica de superação da segregação por meio do consenso de que estamos diante de um problema ético e de Justiça social é dificultada por uma das características da discutida transição para a pós-modernidade enquanto fenômeno que acompanha a globalização: a fragmentação social e cultural

²⁶⁰ Ver WRIGHT, Eric Olin – *Qué tiene de media la clase media?*, in *El marxismo: una perspectiva analítica*, John Roemer (compilador), Fondo de Cultura Económica/Economía Contemporánea, México, 1989.

²⁶¹ Ver WARD, Peter et alii - *Measuring residential land-price changes and affordability in Methodology for land & house market analysis*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, 1994

impede que se chegue a um consenso dentre os vários habitantes de uma cidade sobre o que é uma cidade socialmente justa.²⁶²

O papel da legislação urbanística na produção da segregação

Dentre as causas da segregação urbana, no entanto, a legislação urbanística e as práticas de planejamento urbano, nosso objeto de investigação aqui, assumem papel preponderante, e a presente investigação suporta amplamente esta afirmação.

De fato, a história da segregação nas cidades, no mundo inteiro, está intimamente ligada, principalmente neste século, à história da legislação urbanística. São inúmeras as críticas que o Planejamento urbano – e as políticas e práticas urbanas daí decorrentes - recebeu, recentemente, acerca do tratamento que dispensou às cidades, neste século, no que diz respeito, por exemplo, ao zoneamento e às legislações de segregação de usos.

Esse papel de suportar o preconceito social foi cumprido também pela legislação brasileira, conforme atesta Rolnik²⁶³ em sua Tese de Doutorado sobre a História da legislação urbanística da cidade de São Paulo:

*“O contraste entre o ultra-regulamentado e investido sudoeste e o resto” da cidade ficou plenamente consagrado na lei de zoneamento. Além de consagrar como lei as formas de ocupação que garantem a valorização deste trecho da cidade, a legislação urbana neste século reproduziu a **gestalt discriminatória da cidade.**”*

Raquel Rolnik²⁶⁴ depõe ainda sobre o assunto, comentando a produção habitacional de conjuntos da Cohab entre 1965 e 1989, a maioria deles localizados na zona rural:

²⁶² Ver HARVEY, David - *Social Justice, Postmodernism and the city* – in *Readings in Urban Theory*, 1993.

*“(...) a compra de terrenos baratos, segundo a lógica que imperou em toda a produção de habitação popular durante a existência do BNH, era a condição para ter acesso aos financiamentos para a produção de habitação popular. (...) Isso sem contar o custo social e pessoal de morar em grandes guetos habitacionais, sem variedade social ou funcional, numa paisagem monocórdica no limite da zona rural, sem pertencer verdadeiramente à cidade. Ao desejar bloquear a especulação imobiliária através de uma **urban fence** constituída por grandes conjuntos habitacionais promovidos pelo Estado, a lei reiterou a velha fórmula de criar possibilidades legais para a moradia popular apenas onde não existe cidade.”*

Aqui, como se vê, estamos falando, sem dúvida, de segregação sócio-espacial, tudo sob o patrocínio do planejamento urbano apoiado em uma lógica discriminatória amparada pela legislação urbanística.

O papel da legislação urbanística no novo período

No Brasil, um país em que milhares de leis regulam a vida dos indivíduos/cidadãos, é curioso notar que o Direito Urbanístico tem tido uma trajetória paradoxal. Conforme nos mostra o jurista Edesio Fernandes²⁶⁵:

*"O caso do Brasil mostra que o processo de produção da legislação urbana deve ser entendido a partir da perspectiva dos mesmos interesses que levaram à acumulação capitalista sem controle nas cidades, sem jamais perder de vista todas as respostas e alternativas criadas na vida cotidiana por aqueles que têm sido tradicionalmente excluídos de tal processo, vale dizer, a grande maioria dos habitantes das cidades. Ao invés de ser uma questão técnica cuja resposta é de ser encontrada dentro dos limites do universo jurídico, a produção da legislação urbana constituiu um **processo político**, já que é*

²⁶³ ROLNIK, Raquel – *A cidade e a lei – legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*, Studio Nobel, São Paulo, 1997, pg 187.

²⁶⁴ ROLNIK, Raquel – obra citada, pgs. 203,204.

²⁶⁵ FERNANDES, Edesio - *Direito e urbanismo no Brasil* in *Direito Urbanístico*, Livraria Del Rey Editora, pg. 206.

uma dimensão do mesmo conflito social que se encontra na raiz da produção da cidade."

Assim, no campo da legislação urbana brasileira, o Direito tem sido instrumento de uma **disputa** por um modelo de cidade: de um lado serviu aos interesses capitalistas que configuraram uma cidade excludente e segregadora e, mais recentemente, tem servido de ferramenta aos movimentos sociais e setores interessados na mudança dessa cidade a fim de transformá-la em um território mais afeito à Justiça social, inclusive disputando o sentido ético dessa *Justiça Social*.

Essa inflexão no papel da legislação urbanística passou a ser mais visível a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, como vimos. Não por acaso se incluiu, pela primeira vez na Carta maior brasileira, um Capítulo sobre a política urbana que ampliou as possibilidades de utilização de instrumentos de intervenção urbana direcionados a dar cumprimento à Função social da cidade e da propriedade urbana.

Foram os movimentos sociais e especialmente o movimento pela **Reforma urbana** que bancaram a inclusão do capítulo da Política urbana na nova Carta. O ideário da "Reforma Urbana" foi adequadamente resumido em 4 grandes eixos, por Ribeiro e Santos Júnior:²⁶⁶

1 - A instituição da Gestão Democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço da cidadania e aumentar a eficácia/eficiência da política urbana.

2 - Reformas nas relações intergovernamentais e nas relações governo-cidadania: a primeira, com a municipalização da política urbana; e a segunda, pela adoção de mecanismos que institucionalizem a participação direta da população no governo da cidade.

3 - Fortalecimento da regulação pública do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos de política fundiária que garantam o funcionamento do mercado de terras condizente com os princípios da função social da propriedade imobiliária, e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização

²⁶⁶ SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos . *Reforma Urbana - Por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades*. Rio de Janeiro: FASE / UFRJ-IPPUR, 1996. p. 38-39.

4 - Inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos, que favoreça as necessidades coletivas de consumo das camadas populares submetidas a uma situação de extrema desigualdade social em razão da espoliação urbana, isto é as diferenças entre as classes e camadas sociais não são decorrentes apenas da distribuição de renda operada pelo mercado de trabalho, mas também, e de forma importante, da regulação seletiva do acesso ao uso da cidade."

Evidentemente, a feição e conteúdo do capítulo da Política urbana da Constituição Federal de 1988 foram objeto de negociação e disputa entre setores e interesses muito diferenciados, mas há um saldo claramente positivo para o movimento de reforma urbana: a partir da Constituição Federal multiplicam-se os casos de legislações inferiores, especialmente municipais, como Leis Orgânicas e Planos Diretores, que incorporam não só os instrumentos elencados pela Constituição Federal como diversos outros destinados a fazer cumprir a Função Social da cidade e da propriedade urbana e que, efetivamente, mudaram a "cara" da legislação urbanística brasileira em um sentido tendente à Reforma urbana.

Os processos de regularização fundiária e a reforma urbana.

Uma das preocupações centrais das propostas da reforma urbana era e é ainda hoje o problema da especulação imobiliária realizada pelos proprietários de terras urbanas e o mercado perverso que engendra. Transformados em mercadoria na cidade capitalista, a cidade e o solo urbano só franqueiam acesso à terra aqueles que puderem pagar o preço (alto) estabelecido pelo mercado imobiliário e seus mecanismos formais/informais de exclusão.

Como quase 3/4 da população brasileira mora nas cidades e todos, independentemente da renda que dispõem, precisam morar em algum lugar, a população de baixa renda tem procurado resolver seus problemas de moradia à revelia do mercado imobiliário e do marco legal do Direito: ocupando terrenos vazios, públicos ou privados, em sítios adequados ou em áreas de risco, espontânea ou organizadamente, simplesmente buscando um espaço vital de radicação.

É nesse cenário de massificação das ocupações de terras urbanas para fins de moradia, combinado com a falência prolongada das políticas do Governo Federal para solucionar os problemas habitacionais da população de baixa renda, que legitimaram-se as propostas do movimento de reforma urbana no sentido de organizar intervenções públicas destinadas a proceder a Regularização fundiária desses assentamentos.

Porto Alegre, como vimos, foi uma das cidades em que as propostas do Movimento de Reforma Urbana foram efetivamente influentes no momento da elaboração da Lei Orgânica que deveria adequar a legislação municipal à nova ordem constitucional. Esta legislação já foi amplamente examinada no Capítulo 8 desta Dissertação, no entanto, cabe salientar, em sede de conclusão, o significado de **Ruptura paradigmática** que a adoção dos instrumentos de Reforma Urbana e, especialmente, da Regularização Fundiária, tiveram no contexto da Política Habitacional Municipal.

O significado da Regularização Fundiária em Porto Alegre

O gráfico de fls. 178 mostra claramente que a Política de Regularização Fundiária foi um marco de ruptura com as estratégias anteriormente conduzidas em termos de política habitacional no município. Observe-se que desaparecem os sombreamentos com as políticas anteriores, que deixam, enfim, de exercer sua influência.

Em Porto Alegre, a Regularização Fundiária foi assumida como uma política pública embebida de um propósito interdisciplinar de realizar, de forma conjunta e integrada as seguintes dimensões:

- a regularização jurídica dos lotes,
- a urbanização/reurbanização do assentamento,
- a adequação da legislação urbanística com a mudança do regime urbanístico aplicável à área

- o apoio e a motivação dos moradores para a auto-organização, o associativismo e a cooperação mútua em iniciativas que impliquem a melhoria da qualidade de vida da comunidade

É importante salientar que não estamos tratando de *etapas* de um processo, e sim de *dimensões* de uma política pública que se efetiva tanto melhor quanto mais o Poder Público tiver assimilado e implementado de forma complementar as dimensões aqui identificadas.

Ousando um pouco mais na interpretação do significado da Regularização Fundiária como ruptura paradigmática, podemos dizer que **os processos de regularização fundiária são pluridimensionais** e tem uma preocupação tripartite:

- a) a questão da legalização da posse exercida com fins de moradia é o primeiro aspecto e está claramente centrada na **ampliação do marco legal do direito de morar** para uma população antes ameaçada no exercício desse direito;
- b) a segunda questão diz respeito à melhoria do ambiente urbano do assentamento, e, portanto, encerra uma preocupação com a **sustentabilidade** tanto do assentamento humano enquanto realidade territorial quanto das práticas sociais ali desenvolvidas;
- c) por fim, existe uma terceira preocupação com o **resgate ético** que a cidade tem de fazer, através das políticas urbanas que implementa, da condição cidadã das pessoas que moravam de forma, antes, segregada social e espacialmente, portanto, apartadas do conjunto de bens materiais e simbólicos oferecidos/produzidos pela urbe.

Os méritos da Regularização Fundiária em Porto Alegre

Diante do exposto até aqui, não parece restar dúvida de que **as políticas de Regularização Fundiária, especialmente as conduzidas com uma concepção pluridimensional, incidem, sim, sobre o problema da segregação**, apontado como um efeito perverso do modelo anterior, amenizando-o de forma significativa. Aqui, a reforma urbana adota uma estratégia que utiliza o marco institucional do Direito para fins de legitimação de uma intervenção que se por um lado amplia os direitos de cidadania de uma ampla camada da população, ao mesmo tempo contempla as preocupações com a sustentabilidade das cidades contemporâneas e que, além disso, eticamente, coloca o ser humano, como centro de gravidade de uma política pública. O respeito aos direitos humanos e a busca pela qualidade de vida da população de baixa renda atingida por esses projetos são aspectos indissociáveis da Regularização Fundiária, e ninguém ousaria dizer que esses efeitos não impactem na diminuição segregação urbana tal como a definimos aqui.

Assim, fica claro que, **ao adotar a Regularização Fundiária como o principal eixo de intervenção da política habitacional do município, enfim, Porto Alegre conseguia exorcizar o espectro de estratégias/posturas públicas como a invisibilização e a expulsão, que embora tenham tido seu ciclo próprio na virada do século XIX para o XX e nas primeiras décadas do século XX, ainda "assombraram" a Política Habitacional conduzida pelo Município até fins do século que se encerra.**

A Regularização Fundiária triunfa na década de 90 como um modelo radicalmente novo de política habitacional e suplanta com ampla vantagem as políticas anteriores. A novidade reside no fato da política reconhecer a "auto-produção" de moradias realizada pelos pobres como uma dimensão importante da construção da cidade. Ao invés de invisibilizar, expulsar e perseguir os territórios de moradia de população de baixa renda, a nova política habitacional valorizava os investimentos feitos na construção da casa, às vezes ao longo de gerações de uma mesma família. A essência da política de Regularização Fundiária reconhece que é necessário garantir a continuidade do direito à moradia àqueles que ao enfrentar na carne a insuficiência da política habitacional "oficial" soluciona seus problemas de moradia sem qualquer apoio institucional.

Além disto, ao se fazer a **Concessão do Direito Real de Uso** de um terreno de propriedade municipal, o Poder Público também se rende ao fato de que atender à

Função Social da Propriedade de um próprio municipal ocupado para fins de moradia é dar continuidade ao uso habitacional que foi dado ao terreno pela própria população de baixa renda que o "zoneou" com este uso. Mais ousado ainda é o Poder Público apoiar a **Usucapião Constitucional** das famílias que ocuparam terrenos privados para morar. Note-se que há embutido aí um claro posicionamento institucional no conflito "Propriedade X Posse". A postura é claramente favorável ao posseiro que conseguiu atender aos requisitos prescritos pela lei para fins de prescrição aquisitiva, revelando também aí uma visão sobre o significado da Função Social da Propriedade Urbana.

Nota-se, então, nitidamente, o início de um novo Ciclo, no qual, enfim, a política habitacional inova e liberta-se de influências que fizeram a população pobre e carente de moradia atravessar o século XX pensando para exercer um dos mais elementares direitos humanos: o direito de morar.

A questão da eficácia

No que diz respeito à eficácia da política da Regularização Fundiária, é difícil avaliar um ciclo que está em curso e que enfrenta enormes dificuldades e obstáculos para sua implementação²⁶⁷.

A eficácia, como categoria que importa ao Direito, dificilmente seria melhor explicada do que a rara simplicidade que nos legou a genialidade de Kelsen, ao distinguir os conceitos de validade e eficácia do ordenamento jurídico. Para Hans Kelsen²⁶⁸:

"Validade do Direito significa que as normas jurídicas são obrigatórias, que os homens devem se conduzir como prescrevem as normas jurídicas, que os homens devem obedecer e aplicar as normas jurídicas. Eficácia do Direito significa que os homens realmente se conduzem como, segundo as normas jurídicas, devem se conduzir, significa que as normas são efetivamente aplicadas e obedecidas. A validade é uma qualidade do Direito; a chamada eficácia é uma qualidade da conduta efetiva dos homens e não, como o uso linguístico parece sugerir, do Direito em si. (...) Assim, validade e eficácia referem-se a fenômenos inteiramente diferentes"

Assim, o fato dos instrumentos de Regularização Fundiária terem validade e vigência e um grande potencial, já extensamente apontado acima, isto não acarreta, por si só a Eficácia desta Política. Em 1996, quando realizamos a pesquisa "Direito à moradia - Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas cidades brasileiras" a eficácia da Regularização em Porto Alegre foi considerada média. Em boa medida, pode-

²⁶⁷ Para uma análise aprofundada sobre as potencialidades e obstáculos das políticas de Regularização Fundiária ver ALFONSIN, Betânia de Moraes - *Direito à moradia - Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas cidades brasileiras*, FASE/IPPUR, 1997 e FERNANDES, Edesio - *A regularização de favelas no Brasil: problemas e perspectivas* in SAULE Júnior, Nelson (coord.) *Direito à cidade - Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis.*, PÓLIS e Max Limonad, São Paulo, 1999.

²⁶⁸ KELSEN, Hans - *Teoria Geral do Direito e do Estado*, Martins Fontes, São Paulo, 1992, pg. 44.

se dizer que a eficácia mede o impacto da legislação. O quadro a seguir apresenta uma sistematização das análises que foram produzidas para cada um dos ciclos aqui identificados relativamente à questão da eficácia dos mesmos. Os níveis "Alto", "Baixo" e "Médio" se correlacionam com realizações concretas de cada uma das estratégias, todas registradas e analisadas em cada um dos capítulos.

Embora a pesquisa não tenha se dedicado a pesquisar a eficácia da legislação, já que o objeto de trabalho foi a legislação em si, foi possível identificar ao longo de todo o século, indícios desta eficácia, inclusive tendo em vista a análise de outros documentos e de ampla bibliografia que nos autoriza a propor a seguinte sistematização da questão da eficácia:

Quadro 4 - A eficácia das estratégias predominantes em cada Ciclo

Ciclos	Eficácia
Invisibilização	Alta
Expulsão	Alta
Provisão privada	Baixa
Transição	Alta
Provisão pública	Baixa
Regularização Fundiária	Média

De fato, no que diz respeito ao último ciclo, o da Regularização Fundiária, aquele que representou a grande ruptura paradigmática em termos de política habitacional no município, não se pode dizer que este programa tenha alcançado altos níveis de eficácia, inclusive a julgar pelo próprio mapa da irregularidade construído pela Secretaria do Planejamento Municipal em 1998 e que aqui se anexa.

Mapa nº 9 - A irregularidade no município de Porto Alegre - 1999

Ainda há um alto índice de assentamentos irregulares no município. Embora a maioria deles já tenha sido transformado em Área Especial de Interesse Social, e estar passando, portanto, por um **processo** de Regularização, os resultados efetivos, de assentamentos já totalmente regularizados ainda são insignificantes face ao tamanho da demanda. Assim, mantemos nossa avaliação de que a eficácia da Regularização Fundiária em Porto Alegre é média, embora não ignoremos que inúmeras variáveis influenciem, obstaculizando o sucesso destas intervenções.

Dentre estes obstáculos, gostaríamos de apontar uma questão intrínseca à política, e que nos parece uma chave importante para aumentar a eficácia desta prática urbana. A Regularização Fundiária tem uma dimensão social fundamental e profundamente mal compreendida, restringida em sua abrangência, como se fosse uma questão menor. É preciso fazer a transição que coloca os beneficiários da intervenção como sujeitos, e não como objeto dessa política pública. Isso não apenas por uma questão de resultado mais efetivo, mas para que se dê um real sentido ético ao processo regularizatório.

Essa discussão é pertinente, aqui, para compreender que a agenda para alterar o sentido segregatório hegemônico das cidades não passa por um discurso fácil de “Justiça Social” e não se realiza sem a participação ativa dos sujeitos coletivos efetivamente atingidos por essa segregação. Preencher o discurso sobre Justiça Social com um sentido ético é fundamental para tornar o próprio conceito de Justiça menos escorregadio e não é tarefa fácil. As políticas de Regularização Fundiária se justificam eticamente, sem dúvida. Marilena Chauí²⁶⁹ alerta, no entanto, para o risco de não se confundir a idéia de Ética - como defesa humanitária dos direitos humanos - com compaixão. Segundo a filósofa, quando ocorre essa confusão a Ética não é capaz de superar a alienação social e a violência (e a segregação, agregaríamos). Diz ela:

*"Em primeiro lugar, porque o sujeito ético ou o sujeito de direitos está cindido em dois: de um lado, o sujeito ético como vítima, como sofredor passivo, e, de outro lado, o sujeito ético piedoso e compassivo que identifica o sofrimento e age para afastá-lo. Isso significa que na verdade a **vitimização** faz com que o agir ou a ação*

²⁶⁹ CHAUI, Marilena - *Uma ideologia perversa* - Folha de São Paulo, Caderno MAIS, 14/03/1999,pg. 3.

fiquem concentrados nas mãos dos não sofrendores, das não vítimas que devem trazer, de fora, a justiça para os injustiçados." (grifo da autora)

Assim, para que a condução das políticas de Regularização Fundiária atinjam minimamente um sentido ético é necessário de um lado um Poder Público consciente, responsável, e com firme vontade política de disputar na arena urbana, um projeto de **cidade para todos**. De outra banda, é indispensável a incorporação dos beneficiários dessa política na formulação, implementação, fiscalização e sustentação dos projetos como **Sujeitos** ativos, participantes e co-responsáveis pelo sucesso da intervenção, rompendo a lógica de vitimização identificada por Chaui. Em um cenário no qual é difícil/relativo estabelecer o que é socialmente justo, os que se debatem pela Justiça social tem que apostar no "empowerment" dos setores que julgam injustiçados para que eles possam, de voz própria, disputar histórica e socialmente o sentido concreto de Justiça.

A relação com a população beneficiária tem de ser de efetiva parceria ou estarse-á a implementar processos socialmente insustentáveis. Os técnicos municipais tem seus papéis bem definidos, e os beneficiários também devem ter os seus papéis bem definidos. Porto Alegre já avançou neste sentido com a democratização do processo de tomada de decisão sobre as áreas de intervenção via Orçamento Participativo, bem como com o COMATHAB que discute as linhas gerais da política habitacional, mas é necessário implementar processos de interlocução permanente diretamente com as comunidades atingidas pelas intervenções, com fóruns de discussão e acompanhamento cotidiano da evolução dos processos regularizatórios.

Os processos de Regularização Fundiária podem se tornar, assim, excelentes momentos para o aprendizado democrático. Ouvir o outro, exercer a capacidade de argumentação e convencimento, inscrever-se e aguardar a sua vez de falar, respeitar o tempo coletivamente acordado para as intervenções e para o término da reunião, afirmar a parte sem perder de vista o todo da cidade, constituem-se, sem dúvida, fantásticos legados aos participantes de processos participativos como a Regularização Fundiária - quando adequadamente encaminhada. Comunidades inteiras literalmente aprendem e se apropriam de habilidades democráticas. Essas novas capacidades podem ser utilizadas pelos moradores, tranqüilamente, em outras arenas públicas. Esse é um outro desejável

papel que a Regularização Fundiária pode estar cumprindo no processo de superação da segregação sócio-espacial.

De qualquer forma, é inegável que a política habitacional em curso, uma radical novidade no município, com as meritorias características que lhe são inerentes, promete muito para o novo século. Esperemos que cada vez mais se alarguem os horizontes daqueles que tiveram o privilégio de viver ao tempo em que, finalmente, o **direito à moradia** é reconhecido como parte inalienável dos direitos humanos e o **direito à cidade** é uma aposta coletiva de que se pode vencer a segregação sócio espacial e construir uma **Cidade para todos** no século que se inicia.

ANEXO 1 - Relatório de Pesquisa de Campo
Legislação urbanística de Porto Alegre de 1892 a 1999.

Nº do documento	Ano	Lei	Assunto	Observação\ Relação	Artigo de interesse
1.	1915	Acto nº 120	Regulamento Geral do Serviço de esgotos	Regras para habitações coletivas mencionam cortiços. Preços dos serviços	Art. 51 §2º, § 3º e §4º. Art. 63
2.	"	Acto nº 123	Orçamento para 1916	Estabelece imposto para imóveis urbanos com valor superior para os cortiços. - Prevê verba para implantação do Plano Geral de Melhoramentos	§14º. Disposições transitórias: Art. 3º, "f".
3.	1916	Acto nº 134	Orçamento para 1917	Repete o estabelecimento de imposto para imóveis urbanos com valor superior para os cortiços. - Prevê verba para implantação do Plano Geral de Melhoramentos	§14 Disposições transitórias: Art. 3º, "f".º.
4.	1917	Acto nº 140	Orçamento para 1918	O Imposto para Cortiços <u>AUMENTA de 25% para 30%</u> sendo que os imóveis continuam em 10%. Prevê verba para implantação do Plano Geral de Melhoramentos	§ 15º Disposições transitórias: Art. 3º, "f".
5.	1918	Acto nº 147	Orçamento para 1919	O Imposto para Cortiços segue em <u>30%</u> , e os imóveis m 10%.	§ 15º
6.	1919	Acto nº 151	Orçamento para 1920	O Imposto para Cortiços segue em <u>30%</u> , e os imóveis m 10%.	§ 15º
7.	1920	Acto nº 160	Orçamento para 1921	O Imposto para Cortiços segue em <u>30%</u> , e os imóveis m 10%.	§ 15º
8.	1921	Lei nº 4	Orçamento para 1922	O Imposto para Cortiços segue em <u>30%</u> , e os imóveis m 10%.	§ 15º

Nº do documento	Ano	Lei	Assunto	Observação\ Relação	Artigo de interesse
9.	1922	Lei nº 6	Orçamento para 1923	O Imposto para Cortiços <u>AUMENTA de 30% para 50% sobre o valor locativo</u> sendo que os imóveis continuam em 10%.	§ 15º
10.	1923	Lei nº 10	Orçamento para 1924	O Imposto para Cortiços se mantém em <u>50% sobre o valor locativo</u> sendo que os imóveis continuam em 10%.	§ 14º
11.	1924	Lei nº 18	Desapropriações	Andradas e 7 de setembro	
12.	"	Acto nº 209	Empréstimo	Obras de embelezamento e melhoramento da capital	Justificativa
13.	"	Acto nº 212	Amplia zona suburbana	Cobra impostos da Tristeza e Vila Nova	
14.	"	Lei nº 23	Orçamento para 1925	O Imposto para Cortiços se mantém em <u>50% sobre o valor locativo</u> sendo que os imóveis continuam em 10%.	Título Renda de Impostos, Imposto sobre Imóveis, I, 1
15.	1925	Acto nº 284	Nova organização dos serviços da Intendência	Competência da Secretaria de obras públicas inclui as obras de embelezamento da capital	Art. 12. Alíneas. "f", principalmente
16.	"	Lei nº 51	Estabelece os Impostos sobre imóveis em geral	O Imposto para Cortiços se mantém em <u>50% sobre o valor locativo</u> sendo que os demais imóveis variam entre 2% e 40%.	
17.	1925	Lei nº 63	Desapropriação	Desvio do leito do Riacho	
18.	1926	Decreto nº 57	Substituição de paredes de madeira por alvenaria		Ver justificativa
19.	"	Decreto nº 59	Vistorias em prédios de habitação coletiva		Ver justificativa e artigos 1 e 2.
20.	"	Lei nº 107	Despesa Extraordinária	Embelezamento da Capital e Abertura da Borges de Medeiros. Relacionar com Plano Geral de Melhoramentos	Vver tabela 2

Nº do documento	Ano	Lei	Assunto	Observação\ Relação	Artigo de interesse
21.	1927	Decreto nº 90	Prorroga o prazo para substituição da alvenaria por madeira		Ver justificativa
22.	1927	Decreto nº 96	Aprova o traçado da Borges e desapropria prédios	Embelezamento da Capital e Abertura da Borges de Medeiros. Relacionar com Plano Geral de Melhoramentos	Ver justificativa e relação de ruas com prédios desapropriáveis
23.	1927	Decreto nº 115	Retifica os limites urbanos		Ver justificativa
24.	"	Lei nº 180	Estabelece o imposto sobre imóveis	O Imposto para Cortiços se mantém em <u>50% sobre o valor locativo e se aplica o mesmo percentual para casas de madeira</u>	Especificações: Alíneas "e" e "j".
25.	1928	Lei Orgânica		Praticamente igual a anterior de 1892.	
26.	"	Decreto nº 141	Prorroga prazo para substituição de madeira por alvenaria	2ª prorrogação.	
27.	"	Lei nº 250	Orçamento para 1929	Mais uma vez, <u>umenta o imposto para os cortiços, desta vez chegando a 55%</u> , em virtude da instalação do esgoto. O ano de 1928 tem uma série de providências anteriores relativas à instalação de esgoto e eletricidade.	Tabela 1, nº 3.
28.	1929	Decreto nº 181	Regulamento da arrecadação da renda do Município de Porto Alegre	Esclarece que o imposto predial é cobrado na forma de um percentual sobre o valor locativo do prédio.	Art.7º, § 1º
29.	"	Lei nº 270	Concede favores a quem construir entre 10 e 20 casas para moradia.	Esta é a primeira lei expressamente ligada à produção habitacional. Os "favores" se relacionam a descontos no imposto predial. Interessante notar que se busca uma parceria com a iniciativa privada para atender a demanda.	Arts. 1º, 2º e 3º.

Nº do documento	Ano	Lei	Assunto	Observação\ Relação	Artigo de interesse
30.	1931	Decreto nº 220	Retifica os limites da Zona Urbana	Os limites interessam em função da incidência de impostos.	Ver justificativa
31.	"	Lei nº 277	Orçamento para 1932	Mantém-se <u>o imposto para os cortiços em 55%.</u>	Tabela 1, nº 3.
32. ²⁷⁰	1933	Lei nº 279	Orçamento para 1934	Mantém-se <u>o imposto para os cortiços em 55%.</u>	Tabela nº 1, art. 5º.
33.	1934	Lei nº 281	Orçamento para 1935	Mantém-se <u>o imposto para os cortiços em 55% e agrega-se o mesmo percentual para casas de madeira no perímetro do 1º distrito.</u>	Artigo 5º e 9º, "a".
34.	1935	Lei nº 283	Orçamento para 1936	Mantém-se <u>o imposto para os cortiços em 55% e mantém-se o mesmo percentual do ano anterior para casas de madeira no perímetro do 1º distrito.</u>	Ats. 7º e 11º, "a".
35.	1936	Lei nº 325	Isenção de impostos para constr. de casas populares	Alberto Bins junta plantas das casinhas a serem edificadas. Modelo higienista.	Ver as plantas das casinhas e aluguéis
36.	1936	Lei nº 330	Orçamento para 1937	Mantém-se <u>o imposto para os cortiços em 55% e mantém-se o mesmo percentual do ano anterior para casas de madeira no perímetro do 1º distrito.</u>	
37. ²⁷¹	1937	Ato nº 3	Cria o Conselho de Administração Municipal	Detalhe de interesse histórico	Art. 1º e justificativa

²⁷⁰ Não havia na Câmara de Vereadores registros da legislação de 1932.

²⁷¹ Em 1937, por força do Estado Novo, "zera" a legislação municipal e reinicia a contagem dos atos legislativos e outros diplomas legais.

Nº do documento	Ano	Lei	Assunto	Observação\ Relação	Artigo de interesse
38.	"	Lei nº 1	Orçamento para 1938	Mantém-se <u>o imposto para os cortiços em 55% e mantém-se o mesmo percentual do ano anterior para casas de madeira no perímetro do 1º distrito.</u> Explica a isenção de impostos para quem construir moradias populares, esclarecendo a lei nº 281, doc. 46.	Item 7, § 1º e § 2º.
39.	1938	Decreto nº 29	Estende à zona sub-urbana os favores constantes da lei 281. Doc. 46.		Ver justificativa
40.	"	Lei nº 13	Cria a caderneta de registro fiscal da propriedade	Tentativa de controlar a construção de novas moradias e a produção da cidade.	Art. 1º
41.	1939	Decreto-lei nº 7	Isenção de imposto predial	A isenção é para habitação popular, construída em áreas sem "melhoramentos" públicos.	Ver justificativa.
42.	"	Decreto nº 80	Averbação de imóveis	Tentativa de "controlar" a proliferação de vendas de lotes feitas clandestinamente.	Art. 3º § 2º
43.	1940	Decreto nº 245	Normas sobre a construção na Borges e Andradas.	Minímo de 6 pavimentos.	Ver justificativa e art. 1º.
44.	"	Decreto-lei nº 25	Zoneamento	3 zonas: Urbana, Sub-urbana e distritos.	Ver justificativa e anexos

Nº do documento	Ano	Lei	Assunto	Observação\ Relação	Artigo de interesse
45.	1942	Decreto-lei nº 96	Iseção/redução de impostos para terrenos dos Institutos de aposentadorias e pensões	Na época, eram os IAPS os principais responsáveis, a nível nacional pela produção habitacional para a população de baixa renda.	Ver justificativa e artigos 1º e 2º
46.	"	Conjunto de 7 decretos iguais: Decreto-lei nº 99 Decreto-lei nº 100 Decreto-lei nº 101 Decreto-lei nº 102 Decreto-lei nº 103 Decreto-lei nº 104 Decreto-lei nº 105	Autorizam a aquisição de imóveis para implantação do Plano Diretor.	O Plano Diretor é um "Pré-plano". Áreas: Azenha, João Alfredo, Niterói, Getúlio Vargas, Afonso Pena, 24 de maio, Avenida Germânia.	Parágrafo único dos artigos 1º de todos os decretos.
47.	"	Decreto-lei nº 115	Concede favores fiscais para grandes construções destinadas à habitação.	Inclui habitação coletiva. Revoga a 1ª lei sobre o assunto que beneficiava moradia popular (lei 270, 1930) Incentiva a verticalização da cidade.	Ver artigos 1º, 3º e 7º.
48.	"	Decreto-lei nº 118	Racionaliza a incidência e a arrecadação do IPTU.	Desaparece a cobrança de 55% em relação aos cortiços. É substituída por uma alíquota de 40%. Esclarece que a incidência é sobre o valor locativo.	Ver artigo 2º e sua tabela. Ver o § 2º, alínea "a" do artigo 2º.
49.	"	Decreto nº 279	Normas para a execução do "Expediente Urbano" da cidade.	Aqui fica claro que o "Plano Diretor a que os decretos se referiam tratava-se na verdade de um Pré-plano.	Ver justificativa e os artigos 1º e 2º.

A partir de 1943, a Prefeitura passa a publicar somente um pequeno resumo da lei do orçamento. Deixamos de acompanhar o IPTU.					
Nº do documento	Ano	Lei	Assunto	Observação\ Relação	Ver o artigo 2º e alíneas.
50.	1945	Decreto nº247.	Isenção de IPTU para casas populares em construção.	Menciona habitação coletiva	Ver artigo 1º e 2º
51.	1946	Decreto-lei nº 311	Acordo entre o Município e a Fundação Casa Popular	Pelo acordo seriam construídas 5000 casas no município	Ver artigo 1º.
52.	1946	Decreto-lei nº 320	Autoriza a Prefeitura a subscrever 25% do capital da Cia. Material Pró-casa popular	Provavelmente esta lei se relaciona à anterior (doc. 65), e no município é fundada uma Companhia para construir, ou fornecer material, para as 5000 casas.	Artigo 1º.
53.	1947	Decreto nº 376	Atribui à Sub-prefeitura os assuntos relacionados com a "Casa Popular" e a "Localização de Malocas"	Com a assinatura do Convênio com o Governo Federal, provavelmente, começa a abundar o serviço relacionado à Política habitacional. "O que fazer com as malocas? Quem é responsável pelas malocas?"	Lei sem artigos.
54.	1948	Lei Orgânica		Saneamento e Urbanismo são tratados conjuntamente.	Ver artigo 84.
55.	"	Lei nº 79	Doação de um terreno municipal à Fundação da Casa Popular	"Fundação da Casa Popular" com sede no Rio de Janeiro e representação em Porto Alegre. Órgão Federal. Destinação do terreno: Construção de moradias de tipo popular.	Ver artigos 1º e 2º.
56.	"	Lei Nº 87	Revisão do Plano Diretor	Estabelece as relações do Poder Público com os particulares enquanto não é definitivo o "Plano Diretor".	Arts. 1º, 2º, 4º e seus § §.

Nº do documento	Ano	Lei	Assunto	Observação\ Relação	Artigo de interesse
57.	"	Lei nº 129	Áreas mínimas para construções. Relação lote/ construção.	Se o terreno era grande se podia se podia construir mais de uma casa, mas o tamanho do lote nunca poderia ser inferior a 198 mts ² .	Arts. 1º e 2º.
58.	"	Lei nº 176	Isenção de impostos	A Companhia de Materiais Pró-casa popular fica isenta do pagamento de impostos.	Arts. 1º e 2º.
59.	1949	Lei nº 351	Autoriza o município a vender lotes para a construção de casas populares.	O município pode lotear terrenos de sua propriedade "a quem desejar construir sua casa própria". Já aparecem regras como reserva de áreas para a prática de esportes e a proibição de venda de mais de 1 lote para a mesma pessoa. É um embrião do DEMHAB.	Arts. 1º, 2º, 3º e 4º.
60.	1952	Lei nº 982	Cria o Departamento da Casa Popular	Se institui também uma taxa de "Financiamento da Casa Popular" ! Incide sobre toda a construção com área superior a 150 mts ² e monta a 3% do custo do prédio	Ver artigos 1º, 2º, e art. 9º.
61.	"	Lei nº 979	Abre crédito para despesas extraordinárias	Valor total: 3.000.000,00 Remoção de malocas: 1.700.000,00	Art. 1º.
62.	1952	Lei nº 986	Altura das Edificações		
63.	1953	Lei nº 1167	Altura dos prédios	Altura máxima 3 pavimentos ou 11 metros. O centro estava excetuado.	Art. 1º e 2º.
64.	1954	Lei nº 1344	Introduz o elevador	O elevador torna-se obrigatório para todos os prédios com mais de 3 andares.	Art. 1º - modifica o artigo 10º da lei 986 (Doc. 76).
65.	1955	Lei nº 1405	Permite a construção de moradias nos fundos de terrenos.	Na prática se autoriza a construção de até 4 moradias nos pátios.	Art. 1º - modifica o artigo 1º da lei 667.

Nº do documento	Ano	Lei	Assunto	Observação\ Relação	Artigo de interesse
66.	1958	Lei nº 1879	Normas para a construção de casa própria de caráter popular.	Dava um prazo de 60 dias para o município apresentar um plano de urbanização para cada 'vila marginal'. As regras deveriam "respeitar, no essencial, as moradias existentes" (embrião da idéia de AEIS). Aparece a proibição de remoção. O município é autorizado a construir vilas pelo sistema cooperativo. Expressão - Entrega da moradia ao marginal". Provisão de equipamentos públicos quando forem mais de 1500 habitantes.	Art. 1º e §1º, art. 2º, § 2º, art. 3º. Art. 6º Art. 7º.
67.	1958	Lei nº 1916	Cancela prestações vencidas e não pagas de promitentes compradores de casas populares.	A Lei, de conteúdo populista, é do último dia do Governo de LEONEL BRIZOLA. Mandato de Leonel Brizola: 01.01.1956 a 29/12/1959.	Art. 1º.
68.	1959	Lei nº 2045	Orçamento do Departamento da Casa Popular para 1960.	A maior parte da receita ORDINÁRIA era do produto da venda de casas populares.(5.000.000,00 de 7.700.000,00)	Receita estimada.
69.	"	Lei nº 2046	INSTITUI O PLANO DIRETOR	Acompanham as plantas. Analisar o zoneamento.	
70.	1960	Decreto nº 2110	Regulamenta as condições que devem satisfazer as construções das casas populares.	Conceito de habitação popular: "pequenas casas de madeira ou material equivalente, de tipo simplificado e econômico, cuja área não exceda a 46 mts ² ." Define padrões mínimos. Deve ser aprovado o projeto e devem ter acesso para logradouro público.	Ver justificativa. Artigos 1º, 2º, 3º, 4º e 5º.

Nº do documento	Ano	Lei	Assunto	Observação\ Relação	Artigo de interesse
71.	1961	Lei nº 2330	Altera o plano diretor de 1959.	Reedita o plano e acrescenta diversos dispositivos. Inclui plantas.	
72.	"	Lei nº 2331	Introduz a disciplina de Governo Municipal, Urbanismo e Trânsito nas Escolas Municipais		
73.	"	Lei nº 2332	Concede isenção da taxa de financiamento da Casa Popular	Estranhamente os beneficiados são estúdios de rádio e televisão.	
74.	"	Lei nº 2333	Fixa a despesa do Departamento Municipal da Casa Popular para 1962.		Tabelas.
75.	1965	Lei nº 2836	Define "Casa popular"	Área máxima de 50 mts ² . Inúmeros requisitos para que as plantas pudessem ser executadas.	Art. 1º a 4º.
76.	"	Lei nº 2902	Diretrizes para a Política habitacional do município e cria o DEMHAB.	Substituição das "malocas", que devem ser substituídas por habitações de interesse social, é o objetivo do órgão. Nas disposições transitórias, o município é autorizado a receber "sem as exigências da legislação vigente, os loteamentos lançados pelo Departamento Municipal da Casa Popular." Os prestamistas em atraso terão seu contrato rescindido.	Art. 1º, § 1º e 2º, Art. 21. Art. 22
77.	"	Lei nº 2903	Cria o Fundo Municipal de Habitação.	O Fundo seria receita para o DEMHAB mas 3 de suas fontes de recursos são vetadas pelo Prefeito. Fica irrisório o Fundo.	Art. 1º, § 1º.
78.	1971	Lei nº 3506	Dispõe sobre remoção de malocas	A remoção deve garantir "segurança".	Art. 1º.

Nº do documento	Ano	Lei	Assunto	Observação\ Relação	Artigo de interesse
79.	1973	Lei nº 3800	Autoriza o DEMHAB a contrair empréstimo com o BNH para a construção da Restinga.	Menciona a segunda e terceira unidade vicinal da Restinga. Buscar a lei referente à primeira unidade vicinal. Prazo de 300 meses.	Art. 1º
80.	1977	Lei nº 4399	Regularização de obras em arruamentos irregulares ou clandestinos.	Permite o cadastramento pela municipalidade de logradouros clandestinos "consagrados pelo uso." Permite que após o recebimento, as construções clandestinas do logradouro sejam reconhecidas também, mediante alguns requisitos, pela Prefeitura. Semelhante ao comentado por RAQUEL ROLNIK em A CIDADE E A LEI.	Art. 1º e art. 3º.
81.	1978	Lei Compl. nº 36	Regularização de plantas de construções inadequadas ou clandestinas.	Conseqüência natural da lei 4.399, a lei regulariza e dá habite-se às construções executadas clandestina ou inadequadamente. O favor podia ser requerido em um prazo de 120 dias. Procurava, no entanto, congelar a ocupação no local, vedando nova construção no lote após a regularização.	Art. 1º, 2º, 5º e 6º.

Nº do documento	Ano	Lei	Assunto	Observação\ Relação	Artigo de interesse
82.	1979	Lei Compl. nº 43	1º PDDU - Plano Diretor de 1979.	O artigo 1º falava na Função Social da Propriedade Urbana, e inclusive, como objetivo do desenvolvimento urbano: "o atendimento das necessidades e carências básicas da população quanto às "funções" de habitação"... As Áreas Funcionais de Recuperação Urbana eram praticamente o único lugar em que o 1º PDDU falava de "núcleos habitacionais carentes". Na década de 90, elas foram transformadas, por emenda, em AEIS, através da lei complementar nº 338. São criadas 4 tipos de AEIs. .	Artigo 1º Arts. 48, 49 e 50.
83.	1985	Lei compl. Nº 126	Modificava o PDDU visando facilitar a construção de edifícios para habitação popular, quando de iniciativa do DEMHAB		Art. 1º
84.	1986	Lei compl. Nº 140	Regularização de parcelamentos do solo implantados anteriormente a Lei federal 6766 de 1979.	A regularização podia se dar a despeito das regras do PDDU. Regularizava também os prédios clandestinos das mesmas áreas. Foi posteriormente regulamentado por decreto.	Art. 1º, 5º

Nº do documento	Ano	Lei	Assunto	Observação\ Relação	Artigo de interesse
85.	1990	Lei Compl. 223	Cria projetos padrão para licenciamento de construção de casa própria "tipo popular".	As "casas" tem 3 modelos: 30, 40 e 50 mts ² . A lei tem alguma semelhança com a lei nº 325 de 1936, com a diferença de que naquela se concediam incentivos para os empreendedores privados que edificassem de acordo com as "plantas" fornecidas pela Prefeitura, nesta a Prefeitura fornece as plantas diretamente aos interessados.	Artigo 1º com as modificações que introduziu no art. 170 e §§ da lei 3.615.
86.	1991	Lei Compl. 242	Concessão do Direito Real de Uso.	O direito é concedido aos ocupantes de áreas públicas municipais que nelas tenham estabelecido moradia até 31/01/1989 (promulgação da Lei Orgânica). Estabelece condições para a concessão, bem como caracteriza as áreas que não serão objeto de concessão.	Art. 1º e 2º.
87.	1991	Lei Compl. 251	Concessão do Direito Real de Uso.	Esta lei alterou dispositivos da lei anteriormente aprovada em um espaço de poucos meses. As alterações vieram no sentido de "harmonizar" as diversas secretarias envolvidas com o problema. Para as áreas do DEMHAB o instrumento é opcional. Para áreas que já estivessem comprometidas em processo de permuta, ou de reivindicação judicial do Executivo, não se aplicaria o instrumento e assim por diante.	Artigo 1º.

Nº do documento	Ano	Lei	Assunto	Observação\ Relação	Artigo de interesse
88.	1993	Lei Compl. 312	Função Social da Propriedade	É a primeira lei neste sentido no município, em clara consonância com a então recém promulgada Constituição Federal. Estabelece a progressividade do IPTU no tempo. A justificativa para isto está no conceito de Função Social: direito de acesso de todo cidadão às condições básicas da vida.	Artigo 1º, §1º e Artigo 11 e ss.
89.	1994	Lei Compl. 315	Solo Criado	Definido como permissão onerosa do direito de construir . A destinação dos recursos auferidos com a aplicação do Solo Criado serão parcialmente destinados à urbanização, regularização fundiária, etc.	Artigo 1º, III e IV.
90.	"	Lei Compl. 316	Altera o Plano Diretor de 1979, modificando "o parcelamento do solo" no município.	Estabelece normas para loteamentos, desmembramentos, fracionamentos e remembramentos. Estabelece critérios para proibir loteamentos em áreas que impliquem risco para os adquirentes dos lotes. Estabelece as obrigações do loteador.	Art. 176, § 1º, art. 178, 190
91.	"	Decreto 11.013	Determina o levantamento de próprios municipais para fins de alienação.	Os recursos auferidos com a venda dos imóveis é integralmente destinado à habitação popular de baixa renda.	Art. 1º e 3º.
92.	"	Decreto 11.031	Modifica a lei do parcelamento do solo, então recém aprovada.	Apenas introduz modificações sem maior relevância.	Art. 1º.

Nº do documento	Ano	Lei	Assunto	Observação\ Relação	Artigo de interesse
93.	"	Lei nº 7.493	Autoriza o DEMHAB a contrair financiamento da CEF para comprar o Jardim Leopoldina.	Através desta negociação, o município adquiriu 1000 apartamentos em conjuntos habitacionais da GUERINO, ocupados desde 1996. A negociação impediu o despejo destas famílias e facilitou o pagamento. Todos os apartamentos, independentemente das condições, receberam "habite-se" a fim de permitir a imediata comercialização dos imóveis.	Art. 1º, 2º e 8º.
94.	"	Decreto 11.156	Modifica a lei do parcelamento do solo, então recém aprovada.	Apenas introduz modificações sem maior relevância.	Art. 1º.
95.	"	Lei compl. Nº 333	Identifica as áreas de urbanização e ocupação prioritária.	Esta lei, na prática, identifica os vazios urbanos da cidade.	Art. 1º e 2º Contém edital publicado .
96.	"	Decreto nº 11.190	Regulamenta a a lei do parcelamento do solo, então recém aprovada.	Prevê normas sobre esgotamento, pavimentação, arborização e urbanização de praças nos parcelamentos aprovados no município.	Art. 2º a 6º.
97.	1995	Lei Compl. 337	Cria o Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação.	O conselho é "órgão de participação direta da comunidade na gestão da política habitacional do município" e é deliberativo. 1/3 dos conselheiros são do mov. Comunitário As competências são bastante amplas e vão desde o planejamento da política até a proposição de AEIS e do plano de aplicação dos recursos do FMD.	Art. 1º, 2º e 6º, incisos I, V, VII.

Nº do documento	Ano	Lei	Assunto	Observação\ Relação	Artigo de interesse
98.	"	Lei nº 7592	Regulamenta o Fundo Municipal de Desenvolvimento.	Os recursos do Solo Criado são confirmados para o FMD. A destinação dos recursos do fundo é amplamente dirigida, nesta lei, à política habitacional de baixa renda, incluindo programas de regularização fundiária, despesas cartoriais relacionadas a isso, recuperação de cortiços, etc.	Art. 2º, 4º.
99.	"	Lei Compl. 338	Institui as AEIS	Regulamenta ainda mais as AEIS, estabelecendo os casos em que sua instituição poderá ser feita por Decreto e/ ou por Lei ordinária (modifiações nos índices de aproveitamento e densificação em relação ao entorno.	Art. 43 do PDDU é modificado.
100.	"	Lei nº 7593	Dispõe sobre a instalação de escritórios comunitários nas vilas irregulares do município	Os escritórios deveriam ser instalados visando a desenvolver o projeto de regularização fundiária da vila, no entanto, o conceito de regularização fundiária adotado não tinha nada a ver com o que a Prefeitura vinha desenvolvendo. Além disto, o projeto ignorava as AEIS recém aprovadas e remetia tudo para o Plano Diretor e a aprovação para o Conselho do Plano Diretor.	Art. 1º e parágrafo único, arts 2º e 3º.
101.	"	Lei nº 7695	Fixa a obrigatoriedade de placas em zonas impróprias para habitação.	Visa evitar a proliferação de ocupações em áreas de risco.	Art. 1º.

Nº do documento	Ano	Lei	Assunto	Observação\ Relação	Artigo de interesse
102.	1996	Decreto nº 11.503	Regulamenta o FMD.	O objetivo parece ter sido apenas tirar do COMATHAB a competência para deliberar inteiramente sobre os recursos do FMD, reapassando a maior parte do poder para uma junta administrativa composta pelo DEMHAB, SMF e SPM. Além disto também retira do COMATHAB a competência para programa de recuperação de cortiços e obras de implantação do plano, que são remetidos ao Conselho do Plano.	Art. 5º, 6º, inciso 1º e 7º e §§.
103.	"	Ordem de Serviço nº 034.	Estabelece rotinas administrativas para impedir a ocupação de bens de interesse público ou de potencial ecológico.	Há regras que articulam todas as secretarias na repressão à ocupação desses espaços. SMAM, SMOV, FESC, PGM, DEMHAB, etc.	Ver justificativa, e incisos I, II, IV, VII, VIII, X.
104.	"	Decreto nº 11.637	Dispõe sobre cadastramento e regularização de loteamentos.	Monta um núcleo de regularização de loteamentos clandestinos e irregulares. Permite que os próprios adquirentes dos lotes, associados, inscrevam o loteamento para fins de regularização. Estabelece requisitos para que os loteamentos possam ser inscritos neste Núcleo de regularização.	Art. 1º, 6º, 7º e 9º.
105.	1997	Lei Compl. 397	Dispõe sobre a regularização de construções no município	A lei regularizava as construções irregulares ou clandestinas, mesmo que em desacordo com o Código de Obras e o Plano Diretor. Foi julgada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça em 1997.	Artigo 1º e 2º.

Nº do documento	Ano	Lei	Assunto	Observação\ Relação	Artigo de interesse
106.	"	Lei nº 7966	Dispõe sobre a suspensão temporária do pagamento das prestações do DEMHAB aos mutuários desempregados.	O prazo máximo é de 6 meses. A lei atende à necessidade social, já que na década de 90 se agravaram os índices de desemprego na região metropolitana.	Art. 1º e 2º
107.	"	Lei Compl. 411	Dispões sobre o processo de remoção de moradias de áreas de risco.	Estabelece um estudo sobre impacto social da remoção bem como processo de consulta às populações atingidas pela medida.	Art. 1º a 3º e §§.
108.	1997 e 1998	Conjunto de 5 decretos semelhantes: Decreto nº11.823 Decreto nº11.852 Decreto nº11.890 Decreto nº11.891 Decreto nº11.892	Estes decretos instituem áreas especiais de interesse social.	Áreas: Vila Renascença Vila Vargas Loteamento Jardim Lomba do Pinheiro Vila das Placas Conjunto Residencial Rubem Berta.	Art. 1º e 2º.
109.	1998	Decreto nº 11901	Declara 1998 o ano da Regularização fundiária em Porto Alegre.	O decreto prevê uma série de iniciativas para dar visibilidade à política pública e agilizar sua implementação.	Art. 2º
110.	"	Lei nº 8150	Institui mais de 100 áreas ocupadas por população de baixa renda em Porto Alegre como AEIS.	Remete o regime urbanístico para Decreto posterior. As áreas gravadas são áreas em que o município já intervém, através do Programa de Regularização fundiária e do DEMHAB.	Art. 1º

Nº do documento	Ano	Lei	Assunto	Observação\ Relação	Artigo de interesse
111.	"	Lei nº 8154	Autoriza a transferência de uma área de propriedade do município para o DEMHAB.	A área corresponde ao local em que foi implantado o loteamento Vila Nova, local para o qual foram transferidas famílias moradoras de áreas de risco em Porto Alegre. Além disto a implantação do loteamento se deu em parceria com um Shopping center que pretende ocupar a área de origem das famílias.	Art. 1º
112.	"	Lei nº 8173	Autoriza a transferência de uma área de propriedade do DEMHAB para o município.	A área doada, na Restinga, destina-se à implantação de escola.	Art. 1º e 3º
113.	"	Lei nº 8174	Autoriza a transferência de uma área de propriedade do DEMHAB para o município.	A área doada, no Parque Residencial Santa Luzia, destina-se à implantação de praça.	Art. 1º e 2º
114.	"	Lei nº 8187	Institui AEIS	A área transformada em AEIS, na Rua Dona Teodora, terá utilização também para fins de geração de renda dos moradores do entorno, através da coleta seletiva para fins de reciclagem de lixo. O instrumento parece, aqui, ter sido desviado de sua finalidade original ligada à moradia.	Art. 1º e 4º
115.	"	Decreto nº 12.090	Institui AEIS	A área transformada em AEIS era loteamento clandestino. Dá prazo também para a regularização das unidades habitacionais construídas irregularmente no loteamento.	Art 1ºe 2º

Nº do documento	Ano	Lei	Assunto	Observação\ Relação	Artigo de interesse
116.	"	Decreto nº 12.124	Institui AEIS	A área transformada em AEIS era loteamento irregularmente implantado (Loteamento Parque União).Dá prazo também para a regularização das unidades habitacionais construídas irregularmente no loteamento.	Art. 1º e 2º
117.	"	Lei nº 8249	Orçamento DEMHAB para 1999.	No final do século, o Município está destinando R\$ 14.000.000,00 para investimentos em Habitação.	Art. 2º e Tabela 2.
118.	1999	Lei complementar nº 428	Institui o programa de assistência técnica ao projeto e construção de moradia econômica a pessoas de baixa renda.	Embora autorize, inclusive, a celebração de convênios para viabilizar a assessoria técnica, o texto legal é omissivo inclusive em relação a qual estrutura administrativa do município será responsável pela prestação do serviço.	Art. 1º a 4º.

BIBLIOGRAFIA

- ALFONSIN, Betânia de Moraes - *Adicionando complexidades ao problema da segregação sócio-espacial*, in *Anais do VIII Encontro Nacional da ANPUR*, Porto Alegre, 1999.
- _____ - *Direito à moradia - Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas cidades brasileiras*, FASE/IPPUR, 1997.
- ALMEIDA, Maria Soares de - *Gestores da cidade e seus regulamentos urbanísticos - Porto Alegre de 1893 a 1959*, in LEME, Maria Cristina da Silva (coordenadora) - *Urbanismo no Brasil : 1895- 1965*, São Paulo, Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 1999.
- AZEVEDO, Paulo Ormino de - *Urbanismo de trazado regular en los dos primeros siglos de la colonización brasileña* [S.l.: s.n.].
- BAKOS, Margaret Marchiori - *A Habitação em Porto Alegre: problemas e projetos administrativos (1897 -1937)*, Cadernos de Estudo, Curso de Pós-Graduação em História, n 01, Novembro de 1988, Porto Alegre, 1988.
- BERMAN, Marshall - *Tudo que é sólido desmancha no ar - A aventura da modernidade*. Companhia das Letras, São Paulo, 1986.
- BETTIN, Gianfranco – *Los sociólogos de la ciudad*,- Gustavo Gilli, Editores, Barcelona, 1984.
- BOBBIO, Norberto - *Teoria do Ordenamento Jurídico*, Editora Polis e Editora UNB, São Paulo e Brasília, 1989.
- BONDUKI, Nabil (organizador) - *HABITAT - As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*, Studio Nobel, São Paulo, 1997.
- _____ - *Origens da habitação social no Brasil* - São Paulo, Estação Liberdade/FAPESP, 1998.
- BUENO, Eduardo - *História do Brasil*, Folha de São Paulo, São Paulo, 1997.
- BURMEISTER, Newton - *A necessária releitura da cidade; in PORTO ALEGRE, Prefeitura Municipal; 2º PDDUA - A necessária releitura da cidade*, Porto Alegre, Março de 1998.
- CALMON, Pedro - *Espírito da Sociedade Colonial* (Edição ilustrada), Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1935.
- CALVINO, Italo - *As cidades invisíveis*, Companhia das Letras, São Paulo, 1990.

CARDOSO, Adauto Lúcio & RIBEIRO, Luiz Cesar - *A municipalização das políticas habitacionais - Um avaliação da experiência recente (1993-1996)*, abril de 1999, (Relatório de Pesquisa.)

CHAUI, Marilena - *Uma ideologia perversa* - Folha de São Paulo, Caderno MAIS, 14/03/1999.

CORREIA, Fernando Alves - *O plano urbanístico e o princípio da igualdade*, Almedina, Coimbra, 1997.

DEL RIO, Manoel (organizador) - *CORTIÇOS –Uma realidade que ninguém vê* –Edições Loyola, São Paulo, 1998

ENGELS, Friedrich – Manchester – *A situação da classe operária na Inglaterra*, in Marx, Engels – HISTÓRIA, organizador: Florestan Fernandes, Editora Ática, 1984.

FAYET, Carlos Maximiliano (Coordenação geral) - *Vila do IAPI: Patrimônio Cultural da Cidade*, Porto Alegre, 1994.

FERNANDES, Edésio - *Direito e urbanização no Brasil* in FERNANDES, Edésio (organizador) -*Direito Urbanístico*, Livraria Del Rey Editora, São Paulo, 1998.

_____ - *A regularização de favelas no Brasil: problemas e perspectivas* in SAULE Júnior, Nelson (coord.) *Direito à cidade - Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis.*, PÓLIS e Max Limonad, São Paulo, 1999.

FLORES, Moacyr - *História do Rio Grande do Sul*, Nova Dimensão, Porto Alegre, 1997.

FORTES, João Borges (General) - *Casaes*, Rio de Janeiro, 1932.

GENRO, Tarso - *Utopia possível*, Artes e Ofícios, Porto Alegre, 1994.

GRAFMEYER, Yves - *Sociologia Urbana*, Coleção SABER, Publicações Europa-América, 1994.

HALL, Peter - *Cidades do amanhã*, Perspectiva, São Paulo, 1995.

HARVEY, David - *Condição pós-moderna - Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural.*, Edições Loyola, São Paulo, 1994.

_____ - *Social Justice, Postmodernism and the city* – in *Readings in Urban Theory*, 1993.

HOLANDA, Sérgio Buarque - *Raízes do Brasil*, José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1969.

IGLÉSIAS, Francisco - *Momentos democráticos na Trajetória Brasileira*, in *Brasil, sociedade democrática*, Hélio Jaguaribe [et al] - Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1985.

KELSEN, Hans - *Teoria Geral do Direito e do Estado*, Martins Fontes, São Paulo, 1992.

LAUTIER, Bruno - *Representações e regulações estatais da pobreza na América Latina*, in Revista *Sociedade e Estado*, Vol. XIII, nº 1, Jan/Jul.1998.

LE CORBUSIER - *A Carta de Atenas*, Hucitec/EDUSP, São Paulo, 1993, (Estudos Urbanos).

LEME, Maria Cristina da Silva (coordenadora) - *Urbanismo no Brasil : 1895- 1965*, São Paulo, Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 1999.

MACIEL, João Moreira - *Melhoramentos de Porto Alegre*, transcrito por Gunter Weimer in Estudos Tecnológicos Unisinos, Arquitetura, Ed, Unisinos, 1997.

MARICATO, Ermínia - *Política Habitacional no Regime Militar: Do milagre brasileiro à crise econômica*, Editora Vozes, Petrópolis, 1987.

MEDEIROS, Laudelino de - *Vilas de malocas - Ensaio de Sociologia Urbana*, Porto Alegre, 1951, mimeo.

MEIRELLES, Hely Lopes - *Direito Municipal Brasileiro*, 7ª Edição, São Paulo, Malheiros, 1994.

MORAES, Carlos Dante de - *Figuras e Ciclos da História Rio-Grandense*, Coleção Província, Editora Globo, Porto Alegre, 1959.

NYGAARD, Paul Dieter - *Bases doutrinárias em Planos Diretores - Um estudo dos planos elaborados para o município de Porto Alegre (1914 a 1979)*, Dissertação de mestrado PROPUR/UFRGS, 1997.

PAIVA, Edvaldo Pereira - *O que é um Expediente urbano*. Boletim Municipal, n. 11, maio-agosto, 1942.

_____ - *Os princípios Diretores do urbanismo moderno* in *Boletim Municipal de Porto Alegre*, nº 13, Porto Alegre, 1943.

PEREIRA, Luiza Helena - *Habitação Popular no Rio Grande do Sul (1890-1980)*, Dissertação de Mestrado, Área de Concentração em Sociologia do Curso de Mestrado em Antropologia, Ciência Política e Sociologia da UFRGS, Porto Alegre, 1980.

PESAVENTO, Sandra Jathay - *A construção da diferença: cidadania e exclusão*, Texto para discussão, 1998, mimeo.

_____ - *Em busca da cidade perdida: Representações do urbano no Brasil de D. Pedro I (O caso de Porto Alegre) 1822-1831*, 1998, mimeo.

_____ - *Memória Porto Alegre: espaços e vivências*, Porto Alegre, Editora da Universidade/UFRGS, 2ª Edição, 1999.

_____ - *Muito além do espaço: por uma história cultural do urbano*, in *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, 16, julho-dezembro 1995, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1995.

_____ - *O cotidiano da República: elite e povo na virada do século*, Ed. da Universidade/UFRGS, Porto Alegre, 1995.

_____ - *O imaginário da cidade: visões literárias do urbano - Paris, Rio de Janeiro, Porto Alegre*: Ed. da Universidade/UFRGS, Porto Alegre, 1999.

_____ - *Os pobres da cidade - vida e trabalho 1880-1920.*, Ed. da Universidade - UFRGS, Porto Alegre, 1994.

_____ - *Um novo olhar sobre a cidade: a nova história cultural e as representações do urbano*, in *Porto Alegre na virada do século XIX - Cultura e Sociedade*. Editora da Universidade, UFRGS, Editora da ULBRA, Editora Unisinos, Porto Alegre, 1994.

RAMA, Angel - *A cidade das letras*, Brasiliense, São Paulo, 1986.

REALE, Miguel - *Lições preliminares de Direito*, Editora Saraiva, São Paulo, 1983.

RIBEIRO, Luiz Cesar (Coord.) - *Questão urbana, desigualdades sociais e políticas públicas: avaliação do programa da reforma urbana no Brasil*, Relatório de Pesquisa, 1994.

RIGATTI, Décio (organizador) - *Anais do VIII Encontro Nacional da ANPUR (CD-Rom) PROPUR/URFRGS*, Porto Alegre, 1999.

ROCHE, Jean - *L'administration de la province du Rio Grande do Sul de 1829 a 1847*. Porto Alegre, UFRGS, 1961.

ROLNIK, Raquel - *A cidade e a lei- legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*, FAPESP, Studio Nobel, Coleção Cidade Aberta, 1997.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos - *Reforma Urbana - Por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades*. Rio de Janeiro, FASE/UFRJ, 1996.

SAULE JÚNIOR, Nelson - *Direito à cidade - Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis.*, PÓLIS e Max Limonad, São Paulo, 1999.

_____ - *Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor*, Sérgio Antônio Fabris Editor, Porto Alegre, 1997.

SERRA, Geraldo - *Urbanização e centralismo autoritário*; Editora Novel, EDUSP.

SILVA, José Afonso da - *Direito Urbanístico Brasileiro*, Malheiros Editores, São Paulo, 1982, reimpresso em 1995.

_____ - *Curso de Direito Constitucional Positivo*, Malheiros Editores, São Paulo, 1993.

SOUZA, Celia Ferraz de; ALMEIDA, Maria Soares de - *Plano Diretor de Porto Alegre, 1954-1959*, (verbete) in LEME, Maria Cristina da Silva (coordenadora) - *Urbanismo no Brasil : 1895- 1965*, São Paulo, Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 1999.

SOUZA, Célia Ferraz de, MULLER, Doris Maria - *Porto Alegre e sua evolução urbana*, Editora da Universidade, UFRGS, 1997.

SOUZA, Célia Ferraz de; DAMASIO, Cláudia Pilla - *Os primórdios do urbanismo moderno: Porto Alegre na Administração Otávio Rocha* in *Estudos Urbanos - Porto Alegre e seu Planejamento*, Ed. da Universidade, UFRGS, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993.

SOUZA SANTOS, Boaventura - *Uma cartografia simbólica das representações sociais: Prolegômenos a uma concepção pós-moderna do Direito*, in *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, nº 13, janeiro-março 1996, Editora Revista dos Tribunais, 1996

SYMANSKI, Luís Cláudio P. - *Espaço privado e vida material em Porto Alegre no Século XIX*, (Coleção Arqueologia 5) Porto Alegre, EDIPUCRS, 1998.

UTZIG, José Eduardo; GUIMARAENS, Rafael - *Democracia e Participação popular na esfera pública - a experiência de Porto Alegre* in BONDUKI, Nabil (organizador) - *HABITAT - As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*, Studio Nobel, São Paulo, 1997.

VILLAÇA, Flávio - *O que todo cidadão precisa saber sobre Habitação*, Cadernos de Educação Política, Série Sociedade e Estado, 16, São Paulo, Global, 1986.

WARD, Peter et alii - *Measuring residential land-price changes and affordability in Methodology for land & house market analysis*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, 1994.

WEBER, Max - *Concepto y categorias de la ciudad* in *Economia y Sociedad*, Mexico, Fondo de Cultura Economica, 1921, reimpresso em 1996.

WEIMER, Gunter - *A arquitetura*, Editora da Universidade, 2ª Edição, 1998 (Síntese rio-grandense 10).

_____ - *Moreira Maciel e seu plano geral de melhoramentos* in *Textos escolhidos da Arquitetura Gaúcha II*, in *Estudos Tecnológicos Unisinos*, Arquitetura, Ed, Unisinos, 1997.

_____ - *O sanitarismo e o Planejamento das cidades*, in *Textos escolhidos da Arquitetura Gaúcha II*, WEIMER, Gunter (org.), *Estudos Tecnológicos Unisinos*, Arquitetura, 1997.

WOLKMER, Antônio Carlos - *Pluralismo Jurídico - Fundamentos de uma nova cultura do Direito*, Editora Alfa Omega, São Paulo, 1997.

WRIGHT, Eric Olin - *Qué tiene de media la clase media?*, in *El marxismo: una perspectiva analítica*, John Roemer (compilador), Fondo de Cultura Económica/Economía Contemporánea, México, 1989.

ZALUAR, Alba, ALVITO, Marcos (organizadores) - *Um século de favela*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas Editora, 1998.

LEGISLAÇÃO

OBSERVAÇÃO: Consultar Anexo da Pesquisa de Campo para leis complementares e ordinárias do município de Porto Alegre, mencionadas no corpo da Dissertação.

BRASIL, *A Constituição Federal e as Constituições dos Estados da Republica do Brazil*, Echenique e Irmão Editores, Pelotas e Porto Alegre, 1895.

BRASIL, *Constituição Federal da República Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988, Editora Saraiva, São Paulo, 1998 (Coleção Saraiva de legislação).

PORTO ALEGRE, *Lei orgânica do Município de Porto Alegre*, de 21 de setembro de 1990, CORAG, Porto Alegre, 1990.

RIO GRANDE DO SUL, *Constituição Política do Estado do Rio Grande do Sul*, in *A Constituição Federal e as Constituições dos Estados da Republica do Brazil*, Echenique e Irmão Editores, Pelotas e Porto Alegre, 1895.

DOCUMENTOS OFICIAIS

BRASIL, MINISTÉRIO DA FAZENDA - *A Política Habitacional Brasileira: Banco Nacional de Habitação*; Primer Congreso Inter americano de la vivienda, Outubro de 1966, Santiago, Chile.

PORTO ALEGRE, Prefeitura Municipal; *2º PDDUA - A necessária reeleitura da cidade*, Porto Alegre, Março de 1998.

_____ - *Diretrizes para Porto Alegre*, PMPA, Porto Alegre, Dezembro de 1993.

_____ - *Projeto do 2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental Comentado*, Março de 1998.

_____ ; Departamento Municipal de Habitação - *MALOCAS: Diagnóstico evolutivo das subabitações no município de Porto Alegre - RS*, Porto Alegre, 1973.

_____ ; Departamento Municipal de Habitação - *Seminário de Governo: Política Urbana e Habitacional*, Porto Alegre, junho de 1993 (mimeo).

_____ - Secretaria de Planejamento - *Projeto Renascença*, Porto Alegre, 1975.

RIO GRANDE DO SUL - Relatório dos Negócios de Obras Públicas apresentado ao Exmo. Sr. Presidente Dr. Júlio Prates de Castilhos pelo Secretário de Estado João José Pereira Parobé, 1894, Porto Alegre, Officina