

Direito Urbanístico e Política Habitacional

*Urban Law and Housing Policies**

BETÂNIA DE MORAES ALFONSIN

Advogada, Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo PROPUR-UFRGS, Professora de Direito Urbanístico e Municipal na Faculdade de Direito da ULBRA; autora do Livro Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras, publicado pelo IPPUR/FASE em 1997.

“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.”

Italo Calvino¹

RESUMO

O artigo analisa a evolução da legislação urbanística do município de Porto Alegre/RS ao longo do século XX, no que diz respeito ao tratamento dispensado aos territórios de moradia da população de baixa renda, nesta cidade. Utilizando o Direito Urbanístico como “mapa”, foi possível, através de ampla pesquisa, desvendar as estratégias governamentais adotadas ao longo de seis diferentes ciclos da política habitacional do município.

Palavras-chave: *Direito urbanístico, políticas habitacionais, população de baixa renda.*

* O presente *paper* constitui resumo da Dissertação de Mestrado da autora, defendida e aprovada sob o título “Da Invisibilidade à Regularização Fundiária: A trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre”, em maio de 2000, junto ao PROPUR–UFRGS.

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

ABSTRACT

The article analyzes the evolution of urban legislation in the city Porto Alegre, Rio Grande do Sul State, Brazil, along the XXth Century as far as the treatment given to housing territory for the population of lower income is concerned. Using Urban rights as a “map”, it was possible, through ample research, to unveil government strategies adopted along six different cycles of housing policies in the county.

Key words: *Urban law; housing policy, low income population.*

Porto Alegre é uma das cidades com a legislação urbanística mais avançada do Brasil. Diversas pesquisas confirmam 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 2º Plano Diretor de desenvolvimento urbano ambiental, 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.

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 profun-

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.

da. 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 pesquisa histórica.

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, buscando contribuições (i) do **Direito**; (ii) da **História**, (iii) do **Urbanismo**.

A fim de responder ao problema de pesquisa colocado e verificar a veracidade da hipótese formulada, realizou-se uma pesquisa de campo consubstanciada em uma “varredura” na legislação urbanística promulgada em Porto Alegre desde a primeira legislatura, logo após a Proclamação da República, em 1892, até o ano de 1999³.

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;

³ A principal fonte de consulta foi o acervo legislativo da Câmara de Vereadores de Porto Alegre

- (iii) analisar, subsidiariamente, a eficácia da legislação na condução da política habitacional no ciclo correspondente.

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 que o Direito é apenas uma dimensão desta realidade urbana, mas se tomarmos a teoria de Boaventura de Souza Santos⁴ 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 representações de uma época.

⁴ 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.

Procedida a catalogação e a análise de toda a legislação urbanística do município, a qual se mostrou generosamente reveladora das posturas do Poder Público, bem como do imaginário social de diferentes épocas, foi possível identificar claramente a existência de 6 grandes “ciclos” sucessivos de estratégias do Governo local diante das necessidades habitacionais da população de baixa renda na cidade:

Por óbvio, os limites deste trabalho não permitem examinar em detalhe a diversidade de diplomas legais que, vigentes à mesma época, autorizaram a identificação da “tônica” predominante da política habitacional em cada um dos períodos analisados. Assim, aqui, só vamos dar alguns exemplos de legislação típica de cada um dos ciclos, destacando as características essenciais de cada um.

1892 A 1914 - A INVISIBILIZAÇÃO

No mundo todo, a cidade de 100 anos atrás convivia com o Direito à moradia, fazendo de conta” que ela não estava ali, ou seja, escondendo-a, invisibilizando-a, ignorando-a propositalmente nas intervenções urbanas. Londres, Manchester, Paris, Berlim, Chicago, Nova York, São Paulo, Rio de Janeiro, são exemplos estudados e documentados.⁵

Na Porto Alegre do início do século, a situação não era diferente. O ima-

⁵ Ver, a respeito: HALL, Peter - *Cidades do amanhã*, Perspectiva, São Paulo, 1995; BONDUKI, Nabil - *Origens da habitação social no Brasil* - São Paulo, Estação Liberdade/FAPESP, 1998; PESAVENTO, Sandra Jathay - *O imaginário da cidade: visões literárias do urbano - Paris, Rio de Janeiro, Porto Alegre*: Ed. da Universidade/UFRGS, Porto Alegre, 1999.

ginário 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. A principal tipologia habitacional adotada, no entanto, era a do “cortiço”.

No “Regulamento Geral de Construcções”⁶ de 1913, encontram-se dispositivos que representam lapidarmente o imaginário da época. Veja-se o que diz o § 3º do artigo 20:

Fica proibida a divisão de casas ou compartimentos de grandes dimensões por cubículos de madeira, de modo a se estabelecerem sob o mesmo tecto varias famílias ou ocupantes.

Ora, o que se torna ilegal, aqui, é o cortiço. A municipalidade simplesmente proíbe a principal tipologia de habitação dos pobres do início do século!

Plano Geral de Melhoramentos

O Plano Geral de Melhoramentos de 1914, embora não se constitua em um instrumento legal, teve força de ordenamento e, sem dúvida, como nos explica Boaventura de Souza Santos⁷, 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 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 espa-

⁶ “Regulamento Geral de Construcções”, Acto nº 96, de 11 de junho de 1913.

⁷ 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.

ços 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 1918⁸.

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: moderna, higiênica e bela...

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 das Minas Gerais, 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.

O referido Plano Geral de Melhoramentos guiou-se pelo trinômio básico: **trânsito, beleza e higiene**. Essas 3 questões são colocadas na justificativa do Plano como “**necessidades crescentes**” da capital. As intervenções propostas, e mais tarde realizadas nestas 3 áreas, desconsideravam os pobres da cidade. Foram projetadas praças e jardins em áreas de moradia de população de baixa renda, bem como avenidas foram abertas sobre antigos becos habitados exclusivamente pelos pobres da cidade - como se a terra estivesse livre, nenhuma palavra sobre o destino daquela população, como se ela fosse invisível...

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 estra-

⁸ Actos nº 117, 123, 134 e 140, de 1914, 1915, 1916 e 1917 respectivamente.

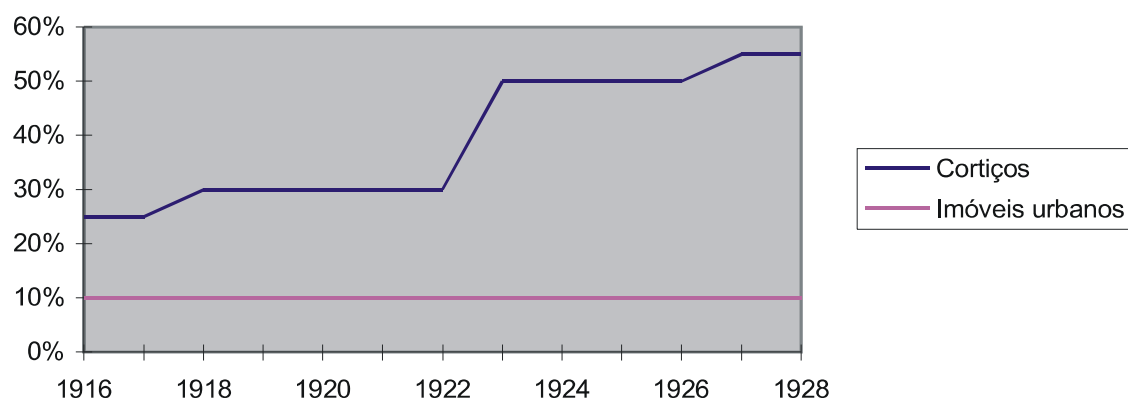
tégia adotada pela Municipalidade se torna mais explícita e mais dura com os pobres residentes na área central, constituindo-se em uma clara postura pública de EXPULSÃO.

A legislação tributária e a implantação do serviço de esgotos serão as vedetes do período, taxando e controlando os cortiços com uma estratégia que acabou por inviabilizar a presença dos pobres nas regiões de maior centralidade.

A legislação sanitarista controlava rigorosamente a obrigatória ligação ao serviço do esgoto (um serviço caro à época) dos imóveis situados na zona urbana, multando pesadamente os prédios desprovidos deste serviço (principalmente em se tratando de habitações coletivas) .

O gráfico a seguir mostra, por outro lado, a evolução do imposto predial urbano durante este ciclo. Enquanto o imposto devido pelos proprietários dos demais imóveis residenciais se manteve estável, com uma alíquota de 10% sobre o valor locativo ao longo de 12 anos, o imposto devido pelos cortiços aumentou 4 vezes e subiu de 25% sobre o valor locativo até a escorchantes alíquota de 55%.

Evolução do imposto predial urbano durante o período da EXPULSÃO



Não é preciso dizer que esta fórmula perversa (SANITARISMO + CONTROLE + TRIBUTAÇÃO) teve êxito na explícita estratégia do Poder Público de limpar o centro da presença incômoda dos pobres.

Década de 30 - A ambigüidade: Provisão privada (e auto-construção) de moradias na NÃO CIDADE

A política rentista, que, em capitais como São Paulo tinham sido marca registrada da República Velha⁹, somente se tornará uma alternativa de investimento para os capitalistas porto-alegrenses a partir da Era de Getúlio Vargas (1930-1945). Esta política tinha 2 faces, respondendo a 2 interesses: por parte da população de baixa renda atende a uma parte da demanda por moradias, e por parte de quem edifica para alugar a esta população, trata-se de investimento seguro e de alta rentabilidade em tempos de baixa inflação.

Em Porto Alegre, o período foi dominado pelo incentivo governamental, principalmente pela via fiscal, para a produção privada de moradias. Algumas destas leis eram sofisticadas, e se faziam acompanhar, inclusive, das plantas das casinhas a serem edificadas. Os incentivos fiscais, no entanto, eram concedidos a quem edificasse na zona urbana de então, ou seja, na zona provida de serviços urbanos.

Ocorre que, ao adotar esta política, o Governo, embora oficialmente tentasse limitar a construção de novas moradias para baixa renda dentro da região dotada de serviços, acaba por ignorar a população pobre que foi para a periferia em decorrência da eficácia do Ciclo da Expulsão, se desresponsabilizando pela provisão de serviços públicos na periferia. Assim, a contrapartida da política oficial é o seu oposto: a expansão clandestina da periferia através do fenômeno da auto-construção de moradias. São desta época os assentamentos humanos embriões das primeiras favelas de Porto Alegre.

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

A década de 40 representou 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.

⁹ BONDUKI, Nabil - *Origens da habitação social no Brasil* - São Paulo, Estação Liberdade/FAPESP, 1998.

Durante o Governo de Getúlio Vargas, a União passou a tomar conhecidas iniciativas na área social e habitacional. Uma delas foi a permissão legal para que os Institutos de Aposentadorias e Pensões destinassem parte de seus recursos para financiar a construção de moradias para seus associados. No modelo de financiamento adotado pelos IAP's os recursos tinham uma fonte tripartite, na qual participavam empregados, empregadores e o Estado. A participação do Estado, neste período foi determinante para o sucesso da fórmula.

Coadunando-se com a política do Governo Federal, Porto Alegre também apoiaria a provisão de moradias via isenções fiscais¹⁰, para que os Institutos de Aposentadorias e Pensões comprassem terrenos e edificassem para seus associados, pertencentes a diferentes categorias profissionais.

Aproveitando-se do incentivo fiscal, 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 demarcou um eixo de expansão da zona urbana da cidade em direção à Zona Norte, região na qual passavam a se localizar as indústrias.

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 no traçado de algumas regiões da cidade.

Vê-se aí a importância do IAPI como um “capítulo à 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.

¹⁰ Decreto-lei nº 96, de 17 de abril de 1942.

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 habitantes¹¹.

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 982¹², a criação do **Departamento Municipal da Casa Popular**. A iniciativa, sem precedentes institucionais, demonstra a importância dispensada no período à política habitacional, já que a lei também trazia em seu corpo importantes instrumentos de incremento à política habitacional na cidade, tais como uma pioneira taxa de financiamento da casa popular, a ser cobrada sobre o custo total de toda nova construção com área superior a cento e cinquenta metros quadrados (150 mts²). As medidas dão conta de um definitivo envolvimento do Poder Público com a questão habitacional e com o reconhecimento do direito à moradia de uma população de baixa renda cada vez mais numerosa.

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 1950¹³. 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 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.

O crescimento das favelas, no entanto, não foi capaz de sensibilizar o grupo de urbanistas que durante a década de 50 elaborou o Plano Diretor de 1959, uma pérola do urbanismo modernista. Neste Plano, o Zoneamento era a palavra de ordem, a espinha dorsal, o núcleo estruturador da proposta urbanística apresentada pelos planejadores à Câmara. A lei, extremamente técnica, não atingia a totalidade do território do município e somente as zonas de

¹¹ Fonte: IBGE - Dados históricos dos censos (<http://www.ibge.gov.br/>)

¹² Lei nº 982, de 19 de dezembro de 1952.

¹³ Segundo dados do IBGE, a população de Porto Alegre passou de 394.151 em 1950 para 641.173 em 1960.

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”¹⁴.

Seria então, dotada 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.

Pela Lei nº 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 Federal¹⁵, 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.

Em 1965, de fato, através da Lei nº 2.902¹⁶, seria reestruturado, sob a denominação de **Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB)**, 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:

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

¹⁵ 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.

¹⁶ Lei nº 2.902, de 30 de Dezembro de 1965.

“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 DEMHAB, que eram literalmente, segundo os conceitos introduzidos neste artigo 1º, remover as “malocas” e junto com elas a população “marginal” que as ocupa. Especialmente esta faceta da 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. Sob os auspícios da política de provisão pública de moradias, então, Porto Alegre experimentaria, nas décadas seguintes, um crescimento expressivo do número de favelas e loteamentos clandestinos e irregulares, resultante de uma absoluta incapacidade governamental de atender à imensa demanda por novas moradias para a população de baixa renda.

Às vésperas da promulgação do 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre (1º PDDU), 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 dedicou apenas 1 artigo¹⁷ (dentre 384) aos territórios de moradia de população de baixa renda. O artigo criava as “Áreas Funcionais de Recuperação Urbana”. 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...

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 inauguraria um capítulo radicalmente novo na História da política habitacional brasileira, e ainda mais, da política conduzida nesta área pelo Poder Público em Porto Alegre, como veremos.

1988-2000 - DIREITO À CIDADE: A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

No decorrer da década de 80, quando o país iniciou a transição democrática, ficou claro o desejo da sociedade por mudanças. Vinte 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 se iniciou o processo constituinte,

¹⁷ Artigo 49 da Lei complementar nº 43/1979.

o conteúdo que assumiria a nova ordem constitucional pautou as agendas dos partidos políticos e dos movimentos 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*”¹⁸, 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.

Segundo Orlando Santos Júnior¹⁹, 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”²⁰, 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 Fernandes²¹ 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 Federal²² delegou aos municípios a condução desta mesma política urbana, dando-lhes poder 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

²⁰ “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.

²¹ FERNANDES, Edésio - *Direito e urbanização no Brasil* in FERNANDES, Edésio (organizador) - *Direito Urbanístico*, Livraria Del Rey Editora, São Paulo, 1998, pg. 213.

²² Constituição Federal da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.

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.

Estas disposições 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.

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 aconte-

cimentos 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 Município²³, 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.

Na Lei Orgânica de Porto Alegre foram previstos e posteriormente regulamentados os seguintes instrumentos :

- Função social da Propriedade - IPTU progressivo no tempo
- Programas de Regularização Fundiária
- Apoio à usucapião urbana
- Concessão do direito real de uso
- Fundo Municipal de Desenvolvimento
- Solo Criado
- Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação
- Áreas Especiais de Interesse Social - AEIS

Embora não haja como detalhar aqui as características de cada um destes instrumentos, é preciso registrar que, somados, permitem ao Poder Público costurar firmemente política urbana e política habitacional. Mais importante do que a mera previsão destes instrumentos é o fato de que a Prefeitura organizou, a partir de 1990, um Programa de Regularização Fundiária, que tinha à disposição instrumentos jurídicos, urbanísticos, financeiros e de democratização da gestão da política habitacional. O Programa passou a atuar com uma concepção radicalmente nova de Política Habitacional, na qual se evoluía de **Direito à moradia** para **Direito à cidade**.

Basicamente, neste novo momento a “auto-construção” da moradia (e da cidade) é reconhecida, e, mais do que isto, valorizada, pela Administração.

²³ Lei orgânica do Município de Porto Alegre, de 21 de setembro de 1990, CORAG, Porto Alegre, 1990.

Finalmente, o direito à moradia deixa de ser direito apenas a “4 paredes” e passa a ser **Direito à cidade, à moradia adequada e à cidadania**. Mais de 100 assentamentos auto-produzidos são indicados, via Orçamento Participativo²⁴ e gravados como áreas especiais de interesse social para fins de manutenção de moradias de população de baixa renda através de intervenções de Regularização Fundiária.

A Regularização Fundiária, carro chefe da nova política habitacional do município, foi implantada com uma concepção pluridimensional, implicando (i) ampliação da segurança no exercício do direito de morar, (ii) Melhoria do ambiente urbano do assentamento (iii) Sustentabilidade ambiental urbana (iv) resgate ético da cidadania dos beneficiados pela intervenção.

Mesmo enfrentando uma série de obstáculos (administrativos, jurídicos, econômicos, culturais), a Política começa lentamente a dar resultados e hoje já se tem territórios de moradia de população de baixa renda dignamente regularizados no tecido intra-urbano da cidade de Porto Alegre. A participação ativa da população beneficiária é sabidamente uma das condições para o sucesso da Regularização e, nesta cidade, ela existe, embora possa sempre ser ampliada.

CONCLUSÃO²⁵

O Direito Urbanístico Municipal foi uma fonte generosa na confirmação de nossa hipótese. As sucessivas estratégias do Poder Público resultaram perfeitamente caracterizadas e os ciclos de política habitacional vividos pelo município tornaram-se perfeitamente identificáveis pela predominância de estratégias determinadas. Sugere-se que estes “ciclos”, com pequenas variações cronológicas, observaram-se no Brasil todo ao longo do século XX.

A análise dinâmica destes ciclos permite concluir que as “estratégias” dominantes em cada um deles, embora se constituindo em tendência hegemônica

²⁴ 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.

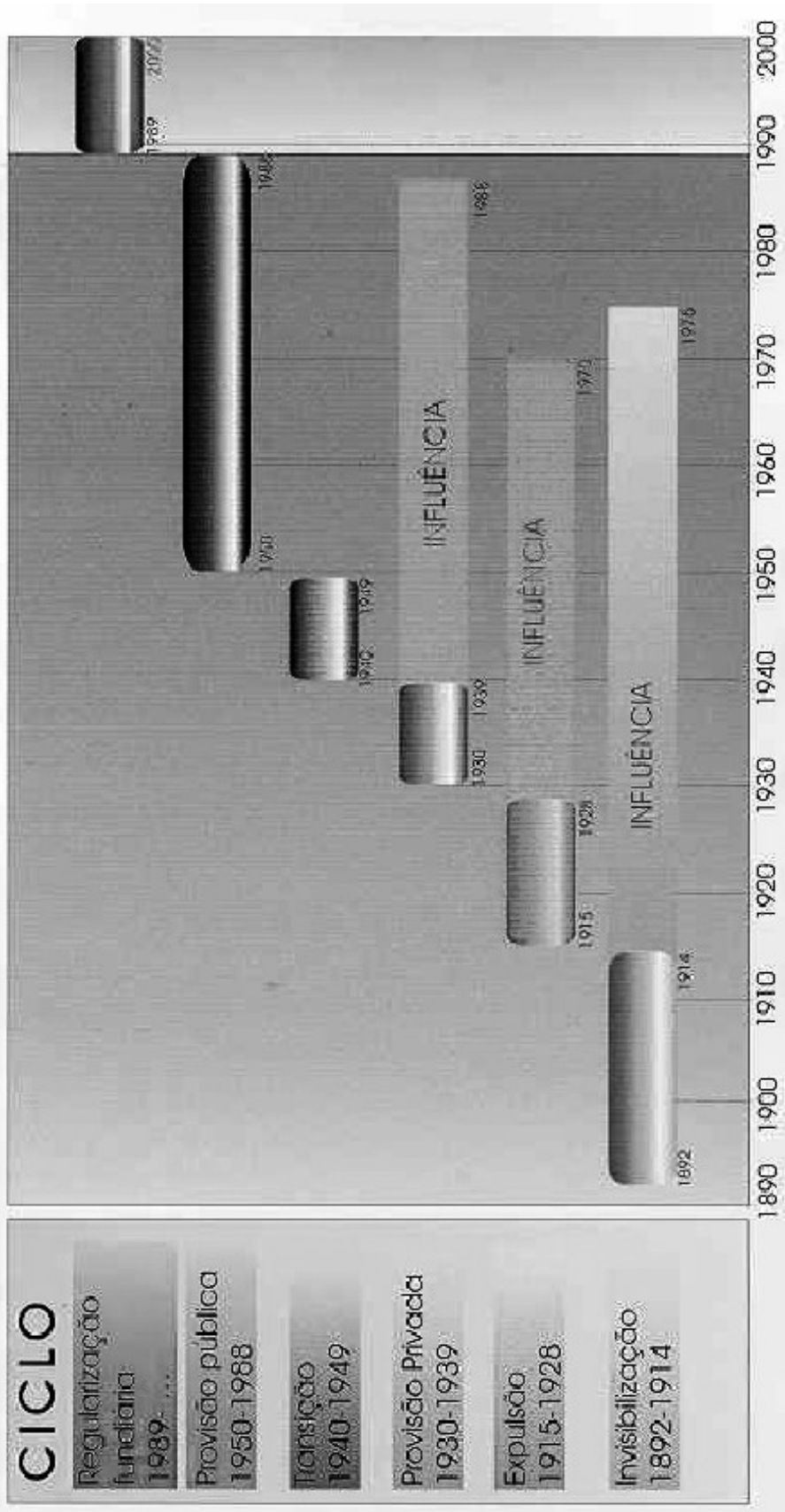
²⁵ A conclusão desta investigação foi ligeiramente alterada a partir da singular contribuição de Raquel Rolnik a quem agradeço pela competente avaliação.

de um período determinado, não se esgotaram no interior do mesmo. Pelo contrário, foram observadas vários “sombreamentos” e “interpenetrações”. De fato, o que se constatou 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, comprovando sua influência para além do ciclo em que surgiram e dominaram.

Assim, podemos dizer, por exemplo, que a INVISIBILIZAÇÃO e a EXPULSÃO, estratégias predominantes nos primeiros ciclos identificados, marcaram inúmeras iniciativas da política habitacional conduzida anos mais tarde pelo BNH - Banco Nacional de Habitação, por exemplo. Da mesma forma, diante da incapacidade do Poder Público em atender ao conjunto da demanda por moradias, notamos que durante o longo ciclo em que o Estado assumiu a provisão de moradias como uma responsabilidade sua, houve momentos em que mal-disfarçadamente o Poder Público apoiou a provisão privada de moradias, quer através de “anistias” a loteamentos clandestinos e irregulares, quer através de uma tolerância à auto-construção de moradias.

As características do ciclo inaugurado com a Constituição de 88 em Porto Alegre, no entanto, apontam para uma ruptura paradigmática com as estratégias de modelos anteriores. Ao passo que as posturas governamentais dos ciclos antecedentes promoviam segregação sócio-espacial, a regularização fundiária tem potencial para amenizar significativamente o problema, embora não seja possível nos limites deste trabalho demonstrar claramente esta evidência. De qualquer forma, o desenho a seguir anexado esclarece nossa visão ao graficar os ciclos em sua sucessão cronológica, bem como os ciclos reciprocamente considerados.

CICLOS DE POLÍTICA HABITACIONAL E INFLUÊNCIA DE SUAS ESTRATÉGIAS AO LONGO DO SÉCULO XX



No que diz respeito à eficácia da legislação em cada um dos ciclos, podemos apresentar o seguinte quadro-resumo:

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. Mesmo considerando que muitas destas áreas já são objeto de intervenção para fins de Regularização, um Programa desenvolvido desde 1990 já poderia ter resultados mais significativos.

Por óbvio, não imaginamos que tenhamos chegado ao “Fim da História” da política habitacional de Porto Alegre. Pelo contrário: mais do que nunca é preciso avançar no sentido de incorporar a população de baixa renda à ordem urbanística. Para além do direito à cidade, é preciso construir o **direito à produção regular da moradia** também para este segmento populacional.

De qualquer forma, é inegável que a política habitacional em curso, uma radical novidade no município, com as meritórias características que lhe são inerentes, promete muito para o novo século. Esperemos, então, 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.