



Universidade de Brasília
Faculdade de Direito

Felipe Matheus Ferreira da Silva

**A realidade é maior do que o sonho: gestão democrática e direito à
cidade**

Brasília

2011

FELIPE MATHEUS FERREIRA DA SILVA

**A REALIDADE É MAIOR DO QUE O SONHO: GESTÃO DEMOCRÁTICA E
DIREITO À CIDADE**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (Unb) como requisito à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Bistra Stefanova Apostolova.

Brasília

2011

Felipe Matheus Ferreira da Silva

A realidade é maior do que o sonho: gestão democrática e direito à cidade

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (Unb) como requisito à obtenção do título de Bacharel em Direito, aprovada com conceito []

Brasília, Distrito Federal, 8 de dezembro de 2011

Professora Bistra Stefanova Apostolova – mestre em direito
Professora Orientadora

Professor Alexandre Bernardino Costa – doutor em direito
Membro da Banca Examinadora

João Telésforo Nóbrega de Medeiros Filho – mestrando
em direito
Membro da Banca Examinadora

À professora Bistra, pela confiança e pela liberdade concedidas a mim, sem as quais escrever este trabalho não teria sido um prazer.

Aos meus pais, que vieram para esta cidade sem terem sido convidados.

À minha irmã, que me ensinou a olhar as cidades.

“Poderia falar de quantos degraus são feitas as ruas em forma de escada, da circunferência dos arcos dos pórticos, de quais lâminas de zinco são recobertos os tetos; mas sei que seria o mesmo que não dizer nada. A cidade não é feita disso, mas das relações entre as medidas de seu espaço e os acontecimentos do passado.”

Ítalo Calvino. As Cidades Invisíveis

RESUMO

Examinar as transformações no significado de *reforma urbana* no Brasil é o objetivo deste trabalho. A análise histórica empreendida retrocede no tempo até o ingresso tardio do país no rol das nações industriais, no final do século XIX, quando as maiores cidades começam a apresentar problemas characteristicamente urbanos. Em virtude do amadurecimento do conceito no decorrer do século XX, ele se apresenta na Assembleia Constituinte de 1987 sustentado sobre uma tríade: a função social da cidade e da propriedade, a regularização de assentamentos informais e a gestão democrática da cidade. Por conta desse desdobramento, delimitou-se o tema na gestão democrática da cidade, dimensão que se relaciona com o que é central na cidadania, a participação. Eventos históricos significativos são analisados para auxiliar na compreensão do caminho percorrido pelas reivindicações relativas ao tema. No fim do século XIX e início do século XX, as lutas urbanas concentravam-se basicamente em torno de direitos individuais. A maior delas, a Revolta da Vacina, em 1904, chegou a atingir dimensões trágicas. Na primeira metade do século XX, a questão urbana adquire importância gradativamente, até assumir um papel central para o regime militar, com a criação do Banco Nacional de Habitação, em 1964. Apesar dos pesados investimentos feitos por meio do banco, os problemas urbanos se intensificaram, principalmente nas grandes cidades, e reivindicações de caráter coletivo tomaram força no período. Com o fim do regime militar, a participação popular converge na Emenda Popular da Reforma Urbana, que recebeu 131 mil assinaturas. Pela primeira vez, a questão urbana ganhou *status constitucional*. A consolidação legal, no entanto, só veio com o Estatuto da Cidade, de 2001, que regulamentou os arts. 182 e 183 da Constituição.

Palavras-chave: reforma urbana; direito à cidade; gestão democrática; direito urbanístico; urbanismo; Emenda Popular da Reforma Urbana; Estatuto da Cidade.

SUMÁRIO

	Página
1. Introdução	7
2. Início do século XX	11
2.1 São Paulo	
2.2 A Revolta da Vacina no Rio de Janeiro	
3. Anos 60 e 70	23
3.1 A apropriação crítica do conceito de reforma urbana	
3.2 A era do Banco Nacional de Habitação	
3.3 Centralização e tecnocracia	
3.4 O urbanismo moderno	
4. A Emenda Popular da Reforma Urbana e o Estatuto da Cidade	35
4.1 O início da década de 80	
4.2. O orçamento participativo em Porto Alegre	
4.3 O governo de Luíza Erundina em São Paulo	
4.4 A Emenda Popular da Reforma Urbana	
4.5 O Estatuto da Cidade	
5. Gestão democrática da cidade e direito à cidade	48
5.1 Jane Jacobs <i>versus</i> Le Corbusier	
5.2 Jane Jacobs <i>versus</i> Robert Moses	
5.3 Gestão democrática da cidade	
5.4 Direito à cidade	
6. Conclusão: A realidade é maior do que o sonho	60
7. Referências	63

1. Introdução

Costuma-se denominar questão urbana o mal-estar causado pela industrialização nas cidades. Segundo Eric Hobsbawm, os efeitos negativos do evento histórico mais importante desde o início da prática da agricultura e da aglomeração dos homens nas cidades não foram sentidos claramente, fora da Inglaterra, até 1840. É por volta dessa época que uma vasta literatura sobre o tema começa a ser produzida, da qual faz parte o primeiro livro de Friedrich Engels, no qual é retratada a situação habitacional da classe operária inglesa.¹

O progresso, que trouxe consigo conforto e abundância, veio acompanhado de novas privações: o espaço, o tempo, o silêncio, a privacidade e a paisagem se tornaram escassos e, assim, adquiriram valor econômico.

“O emprego da máquina subverteu condições de trabalho. Rompeu um equilíbrio milenar, aplicando um golpe fatal no artesanato, esvaziando o campo, entupindo as cidades e, ao desprezar harmonias seculares, perturbando as relações naturais que existiam entre a casa e os locais de trabalho. Um ritmo furioso associado a uma precariedade desencorajante desorganiza as condições de vida, opondo-se ao ajuste das necessidades fundamentais. As moradias abrigam mal as famílias, corrompem sua vida íntima, e o desconhecimento das necessidades vitais, tanto físicas quanto morais, traz seus frutos envenenados: doença, decadência, revolta. O mal é universal, expresso, nas cidades, por um congestionamento que as encrerra na desordem e, no campo, pelo abandono de numerosas terras.”²

Não houve área do conhecimento que escapou ao desafio de apresentar soluções a esses problemas. A medicina viu a aglomeração humana em bairros insalubres se tornar a causa de epidemias que se alastravam por toda a cidade. A ciência e a economia foram instadas a satisfazer necessidades inauditas. A arquitetura, a descer do pedestal e a se dedicar a um problema primitivo: a casa. O direito, a cumprir o seu eterno dever de resguardar o direito de propriedade. A política, a olhar pela janela as barricadas que brotavam nos becos.

A ineeficácia dos meios até então empregados levou ao reconhecimento de que os problemas urbanos exigiam soluções novas. A outorga do planejamento urbano a especialistas tem origem nessa constatação. O presente trabalho retrocede no tempo até a disseminação deste pensamento no Brasil, tomando como exemplo alguns casos específicos, mas significativos.

“Therefore, as industrial cities grew in population and economic importance, they came to be more uncontrolled, and rules of social welfare lost their historical power. We know now the

¹ HOBSBAW (2011, pg. 58).

² LE CORBUSIER (1933, pg.3).

evils of this transformation - the intense poverty, the uncertainty of health and vocation, the unending boredom of the physical appearance of these cities; so did the more enlightened men of nineteenth century. It is to one such man, Baron Haussmann, that we owe the impetus to urban reform that has come to dominate our era.”³

Nos países subdesenvolvidos, onde a urbanização ocorreu tardiamente e de maneira vertiginosa, principalmente no século XX, as consequências foram especialmente trágicas. Em conferência na sede da Federação das Indústrias de São Paulo, em 1958, Gilberto Freyre compara a questão urbana brasileira à situação de um doente que padece de uma moléstia rara e que gême com dores terríveis.⁴ Embora já nessa época o problema fosse tão grave, só foi receber *status constitucional* em 1988. A regulamentação do capítulo referente à Política Urbana, entretanto, só ocorreu em 2001 com a aprovação do Estatuto da Cidade. Até então, a política urbana estatal e o instrumental normativo eram circunstanciais e quase sempre autoritários.

Repetida desde a Constituição de 1934, a função social da propriedade só recebeu contornos precisos em 1988 no que se refere à propriedade fundiária urbana. O art. 182, § 2º diz assim: “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. Partir da noção básica de que os bens que adquirem valor econômico são escassos leva à conclusão que não pode haver garantia a todos de um mínimo de bem-estar, salubridade e acessibilidade aos benefícios que a vida urbana tem a oferecer sem que haja a limitação ao direito de propriedade.

Em entrevista à *Caros Amigos*, Raquel Rolnik identifica um tripé sobre o qual se sustenta o conceito de reforma urbana desde a Constituinte: afirmação dos direitos de posse de ocupações informais, em vez de sua remoção; a função social da cidade e da propriedade e a gestão democrática da cidade.⁵ Edésio Fernandes, no mesmo sentido, identifica quatro dimensões do Estatuto da Cidade, que veio consolidar as reivindicações em torno do tema: a criação do marco conceitual jurídico para o direito urbanístico, a criação de uma ordem urbana justa e inclusiva, a regularização dos assentamentos informais e a gestão democrática da cidade.⁶

Preliminarmente, afigura-se necessário esclarecer o que se quer dizer com reforma urbana. O termo será utilizado neste trabalho com o sentido de medidas políticas, jurídicas e, mesmo, antijurídicas tomadas para resolver ou atenuar os problemas relacionados com a

³ SENNETT (1996, pg. 88).

⁴ FREYRE (sem data, pg. 79-80).

⁵ MERLINO et al (2011, pgs. 13-14).

⁶ OSORIO (2002, pg. 08).

questão urbana. O objetivo do presente trabalho é perscrutar as mudanças no significado da expressão no Brasil até a sua presente configuração, sob a égide da Constituição de 1988. Para isso, será empreendida uma análise histórica de alguns eventos relevantes e uma aproximação com o urbanismo, área do conhecimento cuja preocupação principal é identificar os problemas relacionados com a questão urbana e propor soluções adequadas.

Em razão do desdobramento do conceito nas dimensões identificadas por Raquel Rolnik e Edésio Fernandes, a ênfase recairá sobre a gestão democrática da cidade, embora as outras dimensões venham a ser mencionadas subsidiariamente, uma vez que são indissociáveis. A delimitação se justifica porque permite, a partir de uma perspectiva histórica, relacioná-la com o que é central na cidadania, a participação.

No capítulo um, o primeiro significado de reforma urbana é ilustrado por eventos históricos que marcaram o ingresso tardio do Brasil no rol das nações urbanas. O recorte espaço-temporal eleito compreende os anos conturbados da proclamação e consolidação da República e as alterações espaciais ocorridas no que viriam a se tornar as duas maiores metrópoles do Brasil, Rio de Janeiro e São Paulo. Datam dessa época reformas urbanas audaciosas, que tinham a finalidade de adaptar as grandes cidades brasileiras às necessidades do capitalismo industrial e financeiro em ascensão, assim como de vender a imagem de um país progressista, desrido das amarras de uma sociedade rural e arcaica.

No segundo capítulo, é dado um salto até a década de 60 do século XX, quando o conceito de reforma urbana é apropriado pelo pensamento crítico. A perspectiva que inspirou o tratamento da questão urbana na Constituição de 1988 tem origem aí, quando os problemas urbanos não foram dissociados uns dos outros nem do contexto econômico e político em que estavam inseridos. O quadro promissor que se descortinava foi interrompido pela ditadura militar, que transformou a questão urbana em um dos pilares sobre o qual se sustentou por vinte anos no poder, por meio do Banco Nacional de Habitação. A perspectiva autoritária e antidemocrática dos primeiros anos da República é retomada em uma escala ainda maior.

A reação a esse pensamento é o tema do terceiro capítulo, que trata do contexto da aprovação da Emenda Popular da Reforma Urbana, em torno da qual convergiram o pensamento crítico e um forte apelo popular organizado, e da lei que regulamenta o capítulo da *Política Urbana* na Constituição Federal, o Estatuto da Cidade. Para que as reivindicações que inspiraram a Emenda Popular da Reforma Urbana não fossem frustradas, foi necessária a pressão constante do MNRU – Movimento Nacional da Reforma Urbana – por toda a década

de 90, até a sua edição em 2001. Além disso, são mencionadas duas experiências de gestão democrática contemporâneas à aprovação da emenda, o orçamento participativo em Porto Alegre e a governo de Luiza Erundina na prefeitura de São Paulo.

O último capítulo tem por finalidade fundamentar a necessidade e a viabilidade da gestão democrática a partir do pensamento de Jane Jacobs. Para isso serão apresentados alguns pontos da sua teoria, que aparece em oposição aos fundamentos do urbanismo modernista. Suas ideias foram postas à prova quando, em defesa do seu bairro, Jacobs enfrentou Robert Moses, frequentemente chamado de Haussmann do século XX. Tomando como pressuposto que o problema urbano é um problema de complexidade organizada, é apresentada uma definição de direito à cidade.

2. Início do século XX

Engels define em uma palavra a maneira pela qual a burguesia tenta solucionar os problemas urbanos: Haussmann.

“Por “Haussmann” entendo a prática generalizada de abrir brechas nos bairros operários, sobretudo nos situados no centro das grandes cidades, que isso corresponda a uma medida de saúde pública, de embelezamento, à procura de locais comerciais no centro ou a exigências de circulação, como instalações ferroviárias, ruas etc. Qualquer que seja o motivo, o resultado é sempre o mesmo: as ruelas e os becos mais escandalosos desaparecem e a burguesia glorifica-se altamente com estes grandes sucessos – mas ruelas e becos reaparecem imediata e frequentemente muito próximos”⁷

George Eugène Haussmann - autodenominado *artiste démolisseur* – foi encarregado pelo imperador Napoleão III de realizar a reforma urbana em Paris na década de 1860, depois que o último presenciou no exílio a urbanização desordenada de Londres. Os preceitos seguidos pela reforma foram os de salubridade, fluidez, monumentalidade e segregação espacial, adequados às exigências do capital em ascensão.

Subjacente estava a preocupação principal, de ordem política: os becos e as ruelas permitiam que as insurreições populares levantassem barricadas quase intransponíveis. A solução encontrada foi a abertura de largas avenidas. Como já mencionado, Richard Sennett atribui ao Barão de Haussmann o primeiro ímpeto de reforma urbana característico da nossa época. Ele foi o primeiro a observar que os problemas que hoje caracterizam a questão urbana exigem uma solução concatenada.⁸

Suas ideias correram o mundo e foram adotadas com afinco no Brasil. Em Recife, São Paulo e Rio de Janeiro, para citar alguns exemplos, elas foram aplicadas a ponto de transformar a própria feição dessas cidades. As intervenções mais marcantes ocorreram no período que vai do fim do Segundo Reinado até a consolidação da República Velha.

“Sem receio de exagerar, podemos dizer, mesmo, que o século passado conservou praticamente intato, até à sua metade, o velho esquema de relações entre a habitação e o lote urbano, que herdara do século XVIII. Persistindo o sistema escravista, nas mesmas condições do período colonial, é compreensível que, afora algumas tentativas de renovação no Rio de Janeiro, continuassem a ter ampla aceitação as soluções até então conhecidas.”⁹

As ruas tortuosas e estreitas, as ladeiras e os cortiços, que caracterizavam o acanhamento das cidades de uma sociedade agrária, não mais correspondiam ao tempo que

⁷ ENGELS (sem data, pg. 49).

⁸ SENNETT (1996, pgs. 88-89).

⁹ REIS FILHO (1973, pg. 34).

nascia. A ansiedade em soltar as amarras de tudo o que representasse obstáculo à obtenção de lucro, e que passou a ser considerado arcaico e irracional, teve correspondência espacial.

2.1 São Paulo

“Era uma gostosura
ver o camelô correr do fiscal da prefeitura.
É o progresso, é o progresso
Mudou tudo, mudou até o clima.”

Adoniran Barbosa. Praça da Sé

No livro *A Cidade e a Lei*, Raquel Rolnik elege o período compreendido entre os anos de 1886 e 1936 para tratar da história da cidade de São Paulo a partir da perspectiva da legislação urbana. A razão é simples, data dessa época o recrudescimento da segregação urbana na cidade.

“No período em questão foram formulados alguns princípios presentes até nossos dias na legislação urbanística paulistana: a muralha protetora em torno dos bairros residenciais de elite, a posição eternamente periférica dos bairros populares, a concentração dos investimentos e a super-regulação do centro-sudeste da cidade, a expansão territorial de baixa densidade”¹⁰.

O ano de 1886 é o marco inicial do livro porque é deste ano o *Código de Posturas Municipais*, que compilou pela primeira vez diretrizes urbanísticas para a cidade, impondo a obrigatoriedade de delimitação precisa entre o domínio público e o privado e a demarcação do lote particular de maneira a individualizá-lo. O ano de 1936 marca a primeira anistia geral às construções irregulares da cidade.

O Código significava para a cidade de São Paulo o que a Lei de Terras de 1850 significava em nível nacional. Sendo a compra devidamente registrada a única forma legal de aquisição da terra, tornava-se necessária a delimitação clara dos limites do terreno para representar a abstração que é o direito de propriedade desvinculado da posse.

“Em 1822, com a Independência, foi extinto o regime de sesmarias e iniciou-se um período de amplo apossamento de terras, vigorando o que alguns juristas chamam de regime de posse de terras devolutas, transformando-se em “costume jurídico” oficial o que era uma forma amplamente praticada”¹¹

¹⁰ ROLNIK (1999, pg. 14).

¹¹ ROLNIK (1999, pg. 22).

Não é coincidência que a Lei de Terras, além de representar uma virada no tratamento da propriedade imobiliária, também regulamentasse a imigração dos colonos europeus, opção encontrada pelo café para o iminente colapso do sistema escravista. Com a Lei Eusébio de Queiroz, editada duas semanas antes, a abolição era uma questão de tempo. O colono, ao contrário do escravo, era apto a rivalizar com os proprietários de terras em um contexto em que a propriedade era adquirida mediante o uso produtivo da terra.

“A Lei de Terras foi concebida como uma forma de evitar o acesso à propriedade da terra por parte dos futuros imigrantes. Ela estabelecia, por exemplo, que as terras públicas deveriam ser vendidas por um preço suficientemente elevado para afastar posseiros e imigrantes pobres. Estrangeiros que tivessem passagens financiadas para vir ao Brasil ficavam proibidos de adquirir terras, antes de três anos após a chegada. Em resumo, os grandes fazendeiros queriam atrair imigrantes para começar a substituir a mão-de-obra escrava, tratando de evitar que logo eles se convertessem em proprietários”¹²

Os imigrantes encheram bairros e crônicas sobre a cidade. A saga tragicômica do grupo mais numeroso, os italianos, foi retratada nos contos de Alcântara Machado e nos sambas de Adoniran Barbosa. A cidade de São Paulo é protagonista na obra de ambos e a questão urbana chega a ser explícita em vários momentos.

Sambas como *Saudosa Maloca*, *Trem das Onze*, *Despejo na Favela*, *Iracema* e *Viaduto Santa Efigênia*, entre outros, têm como tema o déficit habitacional, a periferização, o deslocamento autoritário de assentamentos ilegais e uma tragédia típica da vida urbana, a morte por atropelamento. Também Alcântara Machado a retrata em *Gaetaninho e Monstro de Rodas*, nos quais duas crianças morrem atropeladas.

A vida e a linguagem próprias dos bairros de imigrantes italianos são o substrato sobre o qual se desenvolvem os contos de *Brás*, *Bexiga e Barra Funda*, de Alcântara Machado. Vale mencionar o conto *Apólogo Brasileiro sem Véu de Alegoria*, no qual a insatisfação dos passageiros de um trem com a falta de luz nos vagões leva a uma revolta inesperada e à depredação do veículo. Manifestações violentas relacionadas com a má prestação de serviços públicos eram comuns no fim do século XIX e no início do século XX, assunto que será tratado adiante.

“Foi preciso explicar que era um desafogo. Homem não é bicho. Viver nas trevas é cuspir no progresso da humanidade. Depois a gente tem a obrigação de reagir contra os exploradores do povo. No preço da passagem está incluída a luz. O governo não toma providências? Não toma? A turba ignara fará valer seus direitos sem ele. Contra ele se necessário. Brasileiro é bom, é amigo da paz, é tudo quanto quiserem: mas bobo não. Chega um dia e a coisa pega fogo.”¹³

¹² FAUSTO (2006, pg. 196).

¹³ MACHADO (2004, pg. 78).

Entre o período de 1886 e 1936, a cidade sofreu mudanças decisivas na sua configuração espacial. A indulgência da sociedade rural com os mais diversos usos em um mesmo espaço, com o desperdício de tempo e de esforço começa a ser substituída pela sobriedade dos negócios, que exige eficiência nas atividades mais corriqueiras, como locomover-se.

A monotonia da interminável linha de casas dispostas sobre a via pública, que caracterizou o período colonial e avançou até o meio do século XIX, começa a perder espaço, acusando uma nova relação entre o espaço público da rua e o espaço privado da casa. As janelas de vidro, que permitiam a iluminação do interior sem a necessidade de abri-las, começam a substituir as janelas de folhas de madeira. O assoalho, que permaneceu no mesmo nível da rua durante todo o período colonial, sofre uma elevação e aparece a casa de porão alto, que, com o desnível, ganha uma pequena escadaria diante da porta de entrada. Ambas as aquisições impediam que o interior da casa fosse devassado pelos olhares da rua.

Gradativamente, a residência passa a sofrer um recuo dos limites do terreno, primeiro dos limites laterais, depois da via pública. Aparecem jardins e grades e a porta de entrada passa a ser disposta no interior do lote e não no limite entre o lote e a rua. Verifica-se um maior apuro nas técnicas construtivas e uma infinidade de objetos passa a guarnecer as residências.¹⁴

“Esse movimento coincidiu também com a intensificação do espaço da rua como espaço de circulação por excelência (...). Iniciou-se também nesse momento um conflito histórico – jamais resolvido – entre a apropriação da rua como espaço de circulação e todos os demais usos, automaticamente excluídos. O conflito teve uma primeira manifestação no expurgo da atividade da quitanda – prática corrente de venda de produtos em banquinhas, esteiras ou tabuleiros nas ruas – pela Câmara Municipal, autoridade encarregada da gestão da cidade. Retirar quem atrapalhava o trânsito para finalmente regularizar o tráfego, por meio de reformas e alargamentos iniciados na virada do século, foi uma das estratégias adotadas para a captura do espaço da rua – antes destinado a uma multiplicidade de usos – ao uso exclusivo dos meios de circulação”.¹⁵

É nessa época que a rua passa por uma mudança importante em sua função. De um lugar que propiciava, além da locomoção, o encontro e a permanência; a rua se transforma em um local em que a função de circular se torna preponderante, para se adaptar às exigências do novo tempo. Todos os outros usos são empurrados contra os muros e o veículo se torna o objeto em função do qual a cidade deve funcionar. Pela importância do seu significado, a rua voltará a ser mencionada neste trabalho.

¹⁴ REIS FILHO (1973, pg. 43-52).

¹⁵ ROLNIK (1999, pgs. 31-32).

2.2 A Revolta da Vacina no Rio de Janeiro

“– É verdade; qual o governo que prefere? – Eles riem meio timidos.

– Eu prefiro a monarquia.

– Por quê?

Sim! Por que malandros da Saúde, menores vagabundos, raparigas de vinte anos que não podem se recordar do passado regime são monarquistas? Por que gatunos amestrados preferiam Sua Majestade ao dr. Rodrigues Alves? É um mistério que só poderá ter explicação no próprio sangue da raça, sangue cheio de revoltas e ao mesmo tempo servil; sangue ávido por gritar *não pode!* mas desejoso de ter a certeza de um senhor perpétuo”.

João do Rio. As quatro ideias capitais dos presos.¹⁶

Foi na capital que as intervenções urbanas mais monumentais desse período foram levadas a cabo, e que tiveram o desfecho mais trágico, com a Revolta da Vacina em 1904. Com mais de 800 mil habitantes na época, o Rio de Janeiro era o palco principal da vida pública nacional. Lá aconteceu o suntuoso baile da Ilha Fiscal, o último do Império; por suas ruas marcharam os militares, três dias depois, para proclamar a República; ao Rio foram destinadas as maiores reformas para que servisse de vitrine de um novo país. Em todos esses eventos, o povo passava ao largo, como figurante.

As expectativas da população mais pobre foram frustradas logo no início da República. A Constituição de 1891 eliminou a exigência de renda para o direito ao voto, entretanto manteve a proibição do voto do analfabeto, inserida por uma lei de 1881. O resultado é que a participação eleitoral em 1906 foi de 1,4% da população total, sendo que a participação em 1872 girava em torno de 10%.¹⁷

Economicamente as coisas não andavam melhor. Na década que precedeu a República, a cidade passou por grandes alterações demográficas. Entre 1872 e 1890, a população urbana do Rio dobrou, passando de 266 mil habitantes para 522 mil.¹⁸ Nesse período, a imigração estrangeira, o êxodo da região cafeeira do Rio e a abolição, principalmente, lançaram sobre a cidade uma quantidade enorme de desempregados.

¹⁶ RIO (2008, pg. 223).

¹⁷ CARVALHO (2007, pg. 395).

¹⁸ CARVALHO (1987, pg. 16).

Em 1906, cerca 200 mil pessoas viviam na informalidade. Nessa categoria incluíam-se trabalhadores domésticos, eventuais, pessoas com profissão indefinida, prostitutas, bicheiros, malandros, engraxates e capoeiras. Segundo José Murilo de Carvalho, era a expressividade dessa categoria que tornava o Rio uma cidade peculiar se comparada com as grandes cidades brasileiras dessa época.¹⁹

Então, como hoje em dia, essa classe gozava da reputação de classe perigosa. Havia, no entanto, uma diferença importante em relação ao nosso tempo: essas pessoas não apenas trabalhavam e agiam no centro da cidade, também moravam lá.

“A enorme pressão por habitações levou os proprietários dos casarões imperiais e coloniais, que ocupavam o Centro da cidade, a redividi-los internamente em inúmeros cubículos, por meio de tabiques e biombo, os quais eram então alugados por famílias inteiras. Assim, transformados em imensos pardieiros, esses casarões acomodavam a maior parte da população urbana e transformavam a região central num torvelinho humano, que pululava penoso e irrequieto desde as primeiras horas da manhã, na luta por oportunidades de sustento cada vez mais escassas”.²⁰

Inevitável que a insalubridade dessas habitações fosse uma das causas da disseminação de epidemias por toda a cidade. No verão, quando a situação se agravava, era costume dos ricos, dos políticos e do corpo diplomático subir a Petrópolis.²¹ O Rio ansiava por ser Paris. “Entrou-se de cheio no espírito francês da *belle époque*, que teve seu auge na primeira década do século. (...). O brilho republicano expressou-se em fórmulas europeias, especialmente parisienses”.²²

O reverso da indulgência ao cosmopolitismo do grande capital foi a repressão ao estilo de vida dos pobres. Segundo José Murilo de Carvalho, “permanece o fato de que os republicanos não conseguiram a adesão do setor pobre da população, sobretudo dos negros”.²³ O carisma de Dom Pedro II, que atingiu o ápice entre os mais pobres no fim do Império, com a abolição, foi substituída por uma perseguição sistemática ao jogo clandestino,

¹⁹ CARVALHO (1987, pg. 76).

²⁰ SEVCENKO (2010, pg. 78)

²¹ O seguinte trecho de *Esaiá e Jacó* retrata essa rotina: “A estação seria excelente; anunciou festas, citou nomes, notou-lhe que Petrópolis era a cidade da paz. O governo pode mudar cá embaixo e nas províncias...” (MACHADO DE ASSIS. 2001, pg. 221). A cidade que abrigava a residência de verão de Dom Pedro II volta a ser mencionada neste trabalho. Lá foi realizado o Seminário do Hotel Quitandinha em 1963. Quanto ao romance de Machado de Assis, é uma fonte fundamental para a compreensão dos eventos desse período: a visita de Perpétua e Natividade ao Morro do Castelo, sítio estrategicamente escolhido por Mem de Sá para implantar os primeiros habitantes do Rio, demolido no início do século XX; as contendas políticas entre os irmãos Pedro, monarquista, e Paulo, republicano e, o que se tornou o episódio mais célebre, a troca da tabuleta da *Confeitaria do Império*. A conversa trivial entre o Conselheiro Aires e Custório, o proprietário da confeitoria, ilustra o clima de alheamento político em que foi proclamada a República e a ascensão de uma avareza tão desenvolta, personificada em Custório, que escandalizou velhos monarquistas, como o Visconde de Taunay, e até mesmo alguns republicanos, como Raul Pompéia. “Os heróis do dia eram os grandes especuladores da bolsa” (CARVALHO, 1987, pg. 27). Novamente, um traço comum com a nossa época.

²² CARVALHO (1987, pg. 39).

²³ CARVALHO (1987, pg. 30).

aos capoeiras, ao entrudo. No ano de 1892, em uma verdadeira operação de guerra, foi destruído o maior cortiço do Rio, o *Cabeça de Porco*.²⁴

Sob o novo regime, a vida da cidade deveria ser racional, saudável, veloz e monumental, como exigia o progresso. A formação dos prefeitos sob a República é eloquente. “Dos seis primeiros, quatro foram médicos, um engenheiro militar e apenas um tinha a formação tradicional da elite política brasileira, a jurídica. O exemplo mais óbvio é naturalmente o do engenheiro Pereira Passos”.²⁵

“Os higienistas puseram em evidência a maior parte dos nós górdios que os engenheiros tentariam desatar. A cidade edificada sem método e sem gosto deveria ser submetida a um plano racional que assegurasse a remoção dos pobres da área central, a expansão para bairros mais salubres, a imposição de normas para tornar mais higiênicas as casas, mais largas e retilíneas as ruas etc.”²⁶

Durante o governo de Rodrigues Alves (1902-1906), o Rio de Janeiro foi alvo de grandes obras urbanas e de políticas públicas intensivas. Em sua primeira mensagem ao Congresso, o presidente declarou: “Os defeitos da capital afetam e perturbam todo o desenvolvimento nacional. A sua restauração no conceito do mundo será o início da uma vida nova”.²⁷ Dois personagens assumiram papel central nessas ações, o prefeito Pereira Passos e o médico Oswaldo Cruz, nomeado diretor do Serviço de Saúde Pública. Em geral, a importância do primeiro é mitigada como causa da Revolta da Vacina, o que será refutado adiante.

O cargo de prefeito do Rio de Janeiro não era preenchido pelo voto popular e sim por nomeação do presidente da República com a aprovação do Senado. Prevendo a resistência que Pereira Passos sofreria ao executar a função que lhe foi atribuída diretamente por Rodrigues Alves, uma lei de dezembro de 1902 adiou por seis meses as eleições da Câmara Municipal. Instalou-se então a *Ditadura Passos*.

Oswaldo Cruz foi nomeado diretor do Serviço de Saúde Pública, órgão diretamente subordinado ao Ministério da Justiça e Interior. Segundo o relato de um jornalista do *Jornal do Comércio*, presente no momento da nomeação, o médico assim se dirigiu o presidente Rodrigues Alves: “Preciso de recursos e da mais completa independência de ação. O governo

²⁴ Por causa de sua importância, *Cabeça de Porco* passou a ser um dos termos pelo qual se denomina qualquer espécie de habitação com as mesmas características de precariedade e insalubridade.

²⁵ CARVALHO (1987, pg. 35).

²⁶ BENCHIMOL (2003, pg. 240).

²⁷ SEVCENKO (2010, pg. 65).

me dará tudo de que necessite, deixando-me livre na escolha de meus auxiliares, sem nenhuma interferência política".²⁸

As desapropriações se iniciaram em 1902 e as demolições em 1903. Para a abertura da Avenida Central, que passaria pela área mais habitada da cidade, foram demolidos cerca de 640 prédios, que serviam principalmente como habitação coletiva, e 700 casas individuais, desalojando cerca de 14 mil pessoas, calcula Nicolau Sevcenko.²⁹ Esse evento ficou conhecido como o *Bota-Abaixo*.

Em 1903 o médico iniciou os trabalhos e os cortiços foram os principais alvos. As brigadas sanitárias, sempre com o apoio da polícia, percorriam ruas, devassavam casas, desinfetavam cômodos, removiam pessoas, interditavam imóveis e exigiam reformas. No segundo semestre de 1904, ou seja, no período imediatamente anterior à Revolta da Vacina, que estourou em novembro, foram visitadas 153 ruas, feitas 110.224 visitas domiciliares, dadas 12.971 advertências e 626 imóveis foram interditados.³⁰

Quando se iniciaram as campanhas pela vacinação obrigatória contra a varíola, os ânimos na cidade já estavam à flor da pele. O projeto de lei que impunha a obrigatoriedade da vacina deu entrada no Senado em 29 de junho de 1904. Em 31 de outubro do mesmo ano foi aprovado na Câmara sem dificuldades. Neste período, o debate público se exacerbou na imprensa. Aprovada, a lei continha apenas dois artigos. O primeiro dispunha sobre a obrigatoriedade da vacina e o segundo autorizava o governo a regulamentar a matéria.

O projeto de regulamento foi apresentado por Oswaldo Cruz no dia 9 de novembro a uma comissão de médicos, juristas e políticos. No dia 10 vazou na imprensa e foi o estopim da revolta. Até mesmo jornais governistas, como *O Paiz*, contestaram o disparate do regulamento. Apresentar o certificado de vacinação para hospedagem em hotéis, posse em cargos públicos, matrículas em escolas, viagens, casamento e voto eram algumas das obrigações impostas. Oswaldo Cruz voltou atrás, dizendo se tratar apenas de um projeto. Os membros da comissão foram ouvidos nos dias posteriores e se manifestaram contrariamente ao regulamento naqueles termos. Foi tudo inútil. No dia 12 estourou a Revolta da Vacina.

Na análise das causas que levaram à revolta, José Murilo de Carvalho elimina duas hipóteses: a de que a causa preponderante foi econômica e a de que foi causada pelas

²⁸ SEVCENKO (2010, pg. 71).

²⁹ SEVCENKO (2010, pg. 87).

³⁰ CARVALHO (1987, pg. 94-95).

reformas urbanas de Pereira Passos. Por fim, chega à estranha conclusão de que uma revolta nessa escala e com essa violência teve origem moral.

“Mas talvez o que mais tenha atingido a população foi o tom moralista emprestado à campanha (...). Buscou-se então explorar a idéia da invasão do lar e da ofensa à honra do chefe de família ausente ao se obrigarem as suas filhas e mulher a se desnudarem perante estranhos (...). Mais ainda, a propaganda enveredou por uma autêntica escalada erótico-anatômica à brasileira. A vacina era aplicada nos braços com a ajuda de uma lanceta. Barbosa Lima começou a enfatizar a possibilidade da aplicação da vacina na coxa”.³¹

Não há dúvida de que o caráter moral foi relevante na resistência, porém é um exagero atribuir a isso a causa principal de uma revolta que exigiu reforços militares de Minas Gerais e de São Paulo, levou à prisão de quase mil pessoas e deixou um saldo de vinte e três mortos e sessenta e sete feridos, segundo os dados da imprensa da época. A libertinagem que caracterizou o Rio dessa época não permite endossar esse entendimento. Segundo o próprio José Murilo de Carvalho:

“A quebra de valores antigos foi também acelerada no campo da moral e dos costumes. Certamente, o Rio há muito deixara de ser exemplo de vida morigerada, se é que alguma vez o foi. Os altos índices de população marginal e de imigração, o desequilíbrio entre os sexos, a baixa nupcialidade, a alta taxa de nascimentos ilegítimos são testemunhos seguros de costumes mais soltos. (...). Parece-me que, o que antes era semiclandestino, sussurrado, adquiriu com a República, se excetuarmos o governo de Floriano, foros de legitimização pública. O pecado popularizou-se, personificou-se.”³²

Para afastar a primeira hipótese, a de que a causa da revolta foi econômica, o historiador aponta que a crise deixada por Campos Sales não adentrou o governo Rodrigues Alves. A retomada do crescimento e da criação de empregos em grande escala é atestada pela dimensão das obras públicas realizadas no Rio de Janeiro.

Para afastar a segunda hipótese, José Murilo de Carvalho alega que a reforma não aparece como objeto da ira popular e que “as representações operárias não a mencionam”.³³ Embora a participação operária tenha sido intensa na revolta, é preciso não superestimá-la: o poder de mobilização dos jornais operários em uma época na qual a exigência de alfabetização reduzia os eleitores a 1,4% da população total só poderia ser mínimo; dos noventa mortos e feridos, cinquenta e quatro não tinham ocupação; a resistência no bairro da Saúde, que foi chamada de *lendária* na época pelo jornalista Sertório de Castro, teve como seu líder mais célebre o capoeira *Prata Preta* e não um operário; os trabalhadores da indústria

³¹ CARVALHO (1987, pg. 131).

³² CARVALHO (1987, pg. 27).

³³ CARVALHO (1987, pg. 129).

têxtil, que eram um dos grupos mais numerosos entre o operariado, só aderiram à revolta no dia 14.³⁴

No mesmo parágrafo em que remete o leitor à obra de José Murilo de Carvalho, Bárbara Freitag indica a *Reforma Passos* como uma das causas da Revolta da Vacina. “A maneira “autoritária” de executar essa reforma urbana provocou uma revolta popular que ficou conhecida como a Revolta da Vacina”.³⁵ Já Nicolau Sevcenko é explícito em definir a vacinação como causa *imediata* da revolta, sem eliminar a importância dos efeitos da *Reforma Passos* nos acontecimentos que se seguiram.³⁶ Também Jaime Benchimol elenca, ao lado da resistência imediata à vacinação, a indignação popular causada pela reforma.

“Esse movimento, que a literatura da época reduziu a um choque entre as massas incivilizadas e a imposição inexorável da razão e do progresso, foi protagonizado por forças sociais heterogêneas, compondo-se, na realidade, de duas rebeliões imbricadas: o grande motim popular contra a vacina e outras medidas discricionárias e segregadoras impostas em nome do “embelezamento” e “saneamento” da cidade, e a insurreição militar deflagrada dias depois, com o objetivo de depor o presidente Rodrigues Alves”³⁷

Tumultos envolvendo problemas ligados à questão urbana eram corriqueiros no Rio de Janeiro. Em comum havia também a maneira como a insatisfação se manifestava e as suas consequências. É sintomático que a ira popular não se dirigisse contra o que estivesse à mão e sim contra aparelhos urbanos que representassem a prestação de algum serviço público. Os bondes, os postes de iluminação, o calçamento de paralelepípedos, as delegacias de polícia e os postos de saúde eram o principal alvo das revoltas, enquanto a destruição de fábricas e lojas acontecia em escala muito menor e de maneira secundária.³⁸

A tentativa de instituir o imposto de um vintém sobre os bilhetes de bondes levou à Revolta do Vintém em 1880. Bondes foram revirados, os trilhos e o calçamento foram destruídos e barricadas foram levantadas. A revolta durou três dias e o número de mortes é incerto, há menção a três e a trinta mortos. O aumento do preço do gás em 1882 levou à primeira onda de destruição aos lampiões de gás, introduzidos neste ano na cidade. Em 1901 o aumento do preço do bilhete de bonde causou uma revolta de dois dias em que um fiscal da Companhia São Cristovam foi morto, várias pessoas foram feridas no confronto entre a polícia e a população e 26 bondes foram queimados. Em 1902 houve assaltos a trens

³⁴ SEVCENKO (2010, pg. 48).

³⁵ FREITAG (2009, pg. 240-241).

³⁶ SEVCENKO (2010, pg. 17).

³⁷ BENCHIMOL (2003, pg. 273).

³⁸ Há relatos de participação ativa de comerciantes nos eventos da revolta, o que permite propor a hipótese de que os revoltosos não se voltavam tão decisivamente contra os estabelecimentos particulares. “O dono de um armazém na Rua do Hospício foi preso, acusado de fornecer querosene e dinheiro aos queimadores de bondes. No fim da noite, a Companhia Carris Urbanos já contava 22 bondes destruídos. A Companhia do Gás informava que mais de 100 combustores tinham sido danificados e mais de 700 inutilizados”. CARVALHO (1987, pg. 104).

motivados pela mudança de horário e, no mesmo ano, vários hidrômetros foram destruídos em razão da falta de água.³⁹

Tudo indica que a causa principal da Revolta da Vacina foi a *Reforma Passos* e que foi levada a termo pelo grupo mais atingido por ela, a multidão de desempregados e informais que habitavam o centro da cidade. No dia em que Pereira Passos deixou o cargo, em 16 de novembro de 1906, o proprietário de um quiosque afixou uma foto do prefeito no estabelecimento em sua homenagem. A foto foi pichada com palavrões e o evento desencadeou uma guerra na cidade contra os quiosques.⁴⁰

“Fosse a intenção banir ambulantes e artesãos, ou formas arcaicas de distribuição e transporte, fosse apenas arrecadar recursos, o fato é que Pereira Passos usou todo o rigor contra esses segmentos mais vulneráveis da população, para quem o pagamento de licenças ou multas representava, muitas vezes, encargo insustentável. (...) Independentemente das razões invocadas para justificar cada um desses atos, eles traduzem um discurso, uma mentalidade, um projeto moralizador e autoritário ao extremo”⁴¹

A cicatriz que rasgou o centro do Rio de Janeiro marcou também a ascensão de um comportamento que reclamava se desenvolver sem embaraços. A ordem, o progresso e a racionalidade característicos do capitalismo industrial incipiente não opuseram apenas instituições e costumes. A batalha foi travada também no âmbito espacial, palco e representação das relações de poder: o centro deveria sofrer uma assepsia para comportar as atividades do grupo que ascendeu ao poder, comprometido com o cosmopolitismo do capital e alheio à vida local.

“Essa separação ética dos corpos, corpos rebeldes, corpos doentes, corpos sãos, preconizava e era simétrica a uma nova divisão geográfica da cidade. Nela, igualmente, desde o início do século, como vimos, a homogeneidade original⁴² dava progressivamente lugar a uma discriminação dos espaços. A enorme massa dos trabalhadores, subempregados, desempregados e vadios compulsórios foi sendo empurrada para o alto dos morros, para as áreas pantanosas e para os subúrbios ao longo das estradas de ferro e ao redor das estações de trem. Nesse espaço, aproveitando as facilidades de transporte e a oferta maciça de força de trabalho, instalou-se também o parque fabril que circunda a cidade. O Centro, por sua vez, tornou-se o foco de toda a agitação e exibicionismo da burguesia arrivista: seu pregão, sua vitrine, seu palco”⁴³

A maneira irresistível como foi realizada a *Reforma Passos* sufocou qualquer possibilidade de resistência. A aparência de sucesso do novo regime dependia da reforma urbana do Rio, tarefa da qual se encarregou com empenho Rodrigues Alves.

³⁹ CARVALHO (1987, pg. 134).

⁴⁰ Uma foto tirada neste dia abre o livro de Nicolau Sevcenko.

⁴¹ BENCHIMOL (2003, pg. 264).

⁴² O termo *homogeneidade* deve ser interpretado aí como ausência de segregação no tecido urbano. Isto é, não havia então uma diferenciação muito marcada dos usos no espaço urbano: trabalhar, habitar e se divertir ocorriam em um mesmo lugar. O termo *homogeneidade* é utilizado comumente para se referir à segregação de espaços pelo uso, que tem no fenômeno da periferização uma das suas consequências mais graves: o centro como lugar do trabalho e do consumo e a periferia desempenhando o papel de cidade-dormitório.

⁴³ SEVCENKO (2010, pg. 87).

“Gesto oficial, autoritário e inelutável, que se fazia, como já vimos, ao abrigo de leis de exceção que bloqueavam quaisquer direitos ou garantias das pessoas atingidas. Gesto brutal, disciplinador e discriminador, que separava claramente o espaço do privilégio e as fronteiras da exclusão e da opressão”⁴⁴

Acreditar que a intervenção urbana que deixou de imediato 14 mil pessoas sem moradia e que no período posterior permitiu que a especulação imobiliária expulsasse os pobres definitivamente do centro não tenha tido consequências não é uma interpretação que possa ser aceita. A associação entre a vacinação e o ato sexual e a publicação na imprensa de um regulamento que nunca chegou a ser imposto não são suficientes para explicar a *Revolta da Vacina*. O grito que não pôde ser dado no momento da reforma foi dado depois, tendo como causa aparente eventos triviais.

Na falta de meios que permitissem a participação popular, inclusive na formulação da política pública urbana, as reivindicações se manifestavam de maneira violenta e posteriormente às decisões tomadas pelo governo.

“Em termos de ação política popular, vimos que ela se dava fora dos canais e mecanismos previstos pela legislação e pelo arranjo institucional da República. Na maior parte das vezes era a reação de consumidores de serviços públicos. Era a reação a alguma medida do governo antes que tentativa de influir na orientação da política pública.(...). Epítome dos movimentos de massa da época, a Revolta da Vacina mostrou claramente o aspecto defensivo, desorganizado, fragmentado, da ação popular. Revelou antes convicções sobre o que o Estado não podia fazer do que sobre suas obrigações. De modo geral não eram colocadas demandas, mas estabelecidos limites. Não se negava o Estado, não se reivindicava participação nas decisões do governo: defendiam-se valores e direitos considerados acima da esfera de intervenção do Estado”⁴⁵.

As exigências giravam em torno de direitos individuais como a propriedade, a inviolabilidade do lar, a integridade física. Ou seja, o início da construção do direito à cidade ainda não previa o que hoje é um dos seus elementos mais importantes: a gestão democrática. Para isso, foi preciso esperar o desencadeamento de um processo que resultou na aprovação da Emenda da Reforma Urbana na Constituição de 1988, mas que teve início com a apropriação crítica do conceito de reforma urbana, nos anos 60 do século XX, e que é o tema do próximo capítulo.

⁴⁴ SEVCENKO (2010, pg. 82).

⁴⁵ CARVALHO (1987, pg. 145).

3. Anos 60 e 70

3.1 A apropriação crítica do conceito de reforma urbana

Nos anos seguintes à exposição de Gilberto Freyre na sede da Federação de Indústrias de São Paulo, em 1958, um novo significado de reforma urbana começou a tomar forma no Brasil. No curto período em que o cenário brasileiro assumiu uma posição de vanguarda na arquitetura mundial, época que teve como ponto culminante a construção de Brasília, ocorre o que Marcelo Lopes de Souza chama de apropriação crítica do planejamento urbano.

“Parece que o principal exemplo de apropriação do planejamento e da gestão urbanos pelo pensamento crítico se deu não no Primeiro Mundo (de onde tem sido importada a maioria das modas e idéias em planejamento e nas ciências sociais em geral), mas no Brasil, com o ideário de *reforma urbana*. As origens da idéia de reforma urbana, com o significado progressista que passou a ter, em grande parte, mais tarde, parecem remontar aos anos 60.”⁴⁶

Com a aceleração do processo de industrialização e de metropolização em meados do século XX, os debates relativos à questão urbana se polarizaram em torno da questão da habitação. Por meio de revistas especializadas, como a *Guanabara*, a *Habitat* e a *Arquitetura*, arquitetos passaram a exigir uma política de habitação em nível nacional. Durante o ano de 1962, foi publicado nestas revistas um manifesto redigido pelo IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil – que acusava o grave déficit de moradias, a ausência de uma política habitacional coordenada entre as esferas da federação e a falta de investimentos em pesquisas que permitissem a produção de casas a um custo acessível. Este documento pode ser considerado o embrião do Seminário da Quitandinha, ocorrido em 1963.⁴⁷

O Seminário de Habitação e Reforma Urbana foi promovido pelo IAB e ocorreu no Hotel Quitandinha, em Petrópolis, no ano de 1963. Contou com a participação de associações profissionais, juristas e políticos, entre eles o presidente João Goulart, que participou do evento como presidente de honra, e Rubens Paiva, engenheiro civil, deputado federal e um dos mais célebres desaparecidos do regime militar.

O encontro resultou em um documento com nove propostas cujas principais reivindicações eram a incorporação dos princípios delineados ali em uma lei a ser enviada pelo Poder Executivo ao Congresso; a criação de um órgão federal com autonomia administrativa e financeira para a execução da política urbana, inclusive a desapropriação por

⁴⁶ SOUZA (2010, pg. 155).

⁴⁷ SANVITTO (2010, pg. 85).

interesse social; a implementação de um fundo nacional de habitação, gerido por este órgão e com receita advinda de tributos com destinação vinculada à política habitacional; e a alteração do art. 141, § 16 da Constituição de 1946, que exigia “prévia e justa indenização em dinheiro” para a desapropriação por interesse social.

Inspirado no documento, o governo João Goulart elaborou um projeto de lei em 1964 que incorporou de maneira tímida as reivindicações do Seminário da Quitandinha. O projeto restringia-se a criar o Conselho de Política Urbana, vinculado à Presidência da República, que ficaria responsável por elaborar estudos e diretrizes para embasar políticas públicas no futuro. Embora bastante citado, o projeto estava muito aquém das reivindicações que o inspiraram.⁴⁸

Em razão do descompasso entre a dimensão dos problemas urbanos e a discussão incipiente em relação ao tema, Marcelo Lopes de Souza se refere ao período como “pré-história” da reforma urbana.

“Embora a luta pela moradia fosse muito importante naquele momento, a repercussão do referido encontro não se comparou à visibilidade conferida à mobilização que, na época, agitava o Brasil rural, na esteira da organização das ligas camponesas, clamando por reforma agrária. Esse momento, que vai dos anos 60 até o começo ou meados da década de 80, pode ser apelidado de “pré-história” da reforma urbana, por quanto, ainda que o núcleo da *idéia* já estivesse presente, com seu conteúdo crítico de busca de maior justiça social no espaço urbano, um *ideário* mais amplo, que fosse além da questão da habitação e incluisse reflexões sobre instrumentos, só viria a se constituir duas décadas após o encontro de Petrópolis”⁴⁹

A importância adquirida pela reforma agrária no período, que representou um dos pilares das reformas de base e um dos principais motivos da queda do governo João Goulart, acabou por ofuscar os debates em torno da reforma urbana. Entre as duas havia um ponto de convergência importante, a limitação do direito de propriedade, que dependia da supressão da “prévia e justa indenização em dinheiro” para a desapropriação por interesse social. Contudo, faltava à segunda o que sobrava à primeira, a repercussão popular. Para Ermínia Maricato, “essa proposta não contava com a base social das demais propostas de reformas já que o país tinha apenas 60% da população nas cidades e estas ainda estavam longe de apresentar os problemas que apresentariam no final do século XX”.⁵⁰

Os problemas que ambas tencionavam resolver eram evidentes, entretanto a luta agrária pôde se beneficiar de uma formulação teórica amadurecida por décadas⁵¹ e de uma

⁴⁸ O documento elaborado ao final do Seminário da Quitandinha e o projeto de lei elaborado pelo governo João Goulart foram integralmente reproduzidos por José Roberto Bassul em seu livro (Anexos 1 e 2).

⁴⁹ SOUZA (2010, pg. 156-157).

⁵⁰ MARICATO (2011, pg. 137).

⁵¹ No ensaio intitulado “Escravocratas, Latifundiários e o Fim do Império”, o historiador Richard Graham retroage em sua análise aos últimos anos do Império para demonstrar que, já nessa época, a reforma agrária assombrava os proprietários de terra. O movimento abolicionista havia vinculado a escravidão e a grande propriedade. Os latifundiários, com receio de que as reivindicações atingissem o outro

repercussão na sociedade que a reforma urbana, que começava a dar os primeiros passos, não tinha atingido então. A ausência de representantes de movimentos populares organizados no Seminário da Quitandinha é um sinal disso. O próprio documento parece reconhecer esse problema no trecho da terceira proposta em que prevê como uma das competências do órgão responsável pela política urbana a função de “promover, estimular e divulgar estudos e pesquisas, especialmente visando à criação de uma consciência pública sobre do problema”.

“Ao contrário da bandeira da reforma agrária, tradicionalmente vinculada a movimentos contestatórios da ordem vigente, inclusive de natureza revolucionária, a expressão reforma urbana comumente recobriu, até a década de 80, intervenções estatais autoritárias de conteúdo antipopular, como a Reforma Passos, no Rio de Janeiro (1902-1906).”⁵²

A ditadura que se instalou em 1964 significou um retrocesso em relação ao ambiente promissor que se descortinava. Embora o momento político não fosse favorável, a produção intelectual não se estagnou e os movimentos populares cresceram, à revelia do regime. Às vésperas da redemocratização, o tema da reforma urbana reapareceu amadurecido e demonstrou uma força nunca antes vista, alcançando, pela primeira vez, *status constitucional*.

3.2 A era do Banco Nacional de Habitação

“É preciso criar o estado de espírito da série. O estado de espírito de construir casas em série. O estado de espírito de residir em casas em série. O estado de espírito de conceber casas em série.”

Le Corbusier. Por Uma Arquitetura.⁵³

A partir de 1964, a importância da questão habitacional atingiu um patamar nunca antes visto, naturalmente sob uma perspectiva diferente do significado progressista que começava a se desenvolver. O direito à moradia passou a ser encarado como uma retribuição pelas feridas causadas por um grupo que ascendeu ao poder sem respaldo popular. Ainda mais intensamente, a questão urbana foi reduzida à questão habitacional. Somente em um segundo momento, a partir do início da década de 70, há uma mudança de pensamento no âmbito do

pilar que sustentava o seu poder, aceitaram perder os anéis para não perder os dedos. “Joaquim Nabuco, de forma semelhante, via a abolição e reforma agrária como coisas intimamente conexas. Tinha viva consciência de que, uma vez libertos os escravos, sua contribuição para o crescimento econômico seria limitado, a não ser que os padrões de posse de terra fossem alterados de maneira radical” (GRAHAM. 1979, pg. 187).

⁵² SOUZA (2010, pg. 155).

⁵³ LE CORBUSIER (1977, pg. XXXII)

próprio regime e a preocupação com a questão urbana passa a recair sobre outros problemas, como saneamento, transporte público e poluição.

O benefício político que poderia advir de um problema candente como a questão habitacional foi identificada desde logo pelo presidente Castelo Branco, como pode ser constatado pela carta enviada a ele por Sandra Cavalcanti, deputada federal e primeira diretora do Banco Nacional de Habitação – BNH –, no dia 18 de abril de 1964.

“Prezado amigo Presidente Castelo, aqui vai o trabalho sobre o qual estivemos conversando. Estava destinado à campanha presidencial do Carlos, mas achamos que a Revolução vai necessitar agir vigorosamente juntos às massas. Elas estão órfãs e magoadas, de modo que vamos ter de nos esforçar para devolver a elas uma certa alegria. Penso que a solução dos problemas de moradia, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre as suas feridas civis.”⁵⁴

A sugestão foi imediatamente aceita. Já no dia 21 de agosto de 1964 veio à luz a Lei 4.380, que criou o Sistema Financeiro da Habitação – SFH – e o seu principal órgão, o BNH. Inicialmente sob a responsabilidade do Ministério do Planejamento, passando depois a ser vinculado ao Ministério do Interior, o banco acompanhou a ditadura do início ao fim, sendo extinto em novembro 1986.

“O Sistema Financeiro da Habitação e o Banco Nacional da Habitação, criados pela Lei 4.380(21 de agosto de 1964), tinham uma dupla missão: assistir a recuperação da economia pela indução de investimentos maciços no setor de construções, que se constitui num dos mais importantes assimiladores da força de trabalho disponível, e, ao mesmo tempo, oferecer alguns benefícios às massas urbanas anônimas, a fim de gerar compromisso com um governo de legitimidade duvidosa”⁵⁵

O banco passou por uma fase de estruturação até o 1967, quando passou a atuar efetivamente com a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS – pela Lei 5.107 no fim de 1966. O fundo era gerido pelo BNH (art. 11 da Lei 5.107/66) e representou a sua principal fonte de captação de recursos. Originalmente, o BNH teria como finalidade “fundamentalmente a aquisição de casa para o adquirente, sua família e seus dependentes” (art. 9º da Lei 4.380/64). Porém, a partir do início da década de 70, os investimentos do BNH passam a se diversificar.

“Assim, tendo em conta que na primeira fase, tomado-se como referência o ano de 1967, onde o BNH investiu 51,41% de seus recursos em habitação, o perfil dos anos seguintes indica a decrescente participação dos investimentos em moradia, frente à crescente participação de outros programas setoriais. Desta forma, no período entre 1972-1975 o BNH investiu em média 29,7% em habitação; 43,8% em saneamento; 12,3% em transportes e 14,3% em desenvolvimento urbano.”⁵⁶

⁵⁴ LANNOY (206, pg. 145).

⁵⁵ FARRET e SCHMIDT (1986, pg. 30-31).

⁵⁶ FARRET e SCHMIDT (1986, pg.40).

Segundo Maria Luiza Sanvitto, a mudança de foco, da habitação para o desenvolvimento urbano, teve como causa a crise que se abateu sobre o país no início dos anos 70, em razão da primeira crise internacional do petróleo, pondo fim ao milagre brasileiro.⁵⁷ O desemprego que se seguiu agiu sobre a principal fonte de renda do banco, o FGTS, e a inadimplência dos financiamentos de imóveis aumentou.⁵⁸

“Considerando-se todo o processo, pode-se afirmar que a contínua transformação dos programas do BNH – da ênfase em habitação para desenvolvimento urbano – resulta de seu papel frente à acumulação de capitais, mais do que da tentativa de provisão de bens e serviços de natureza coletiva. O BNH, em si mesmo, não está diretamente envolvido em fornecer habitação, mas em prover recursos financeiros e supervisão dos programas implementados por corporações privadas.”⁵⁹

José Roberto Bassul estima que o BNH tenha construído cerca de 6 milhões de moradias.⁶⁰ Já Maria Luiza Sanvitto, com fundamento em uma pesquisa realizada pela FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos –, órgão vinculado ao Ministério da Ciência e Tecnologia, calcula que o órgão tenha construído cerca de 3 milhões de moradias. Mesmo tomando como parâmetro esta cifra, o número é impressionante. A título de comparação, estima-se que, entre os anos de 1937 e 1964, a iniciativa estatal tenha construído cerca de 142 mil habitações, por meio de financiamentos dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, que atendiam apenas aos associados de cada categoria profissional, e da Fundação Casa Popular, incorporada pelo Banco Nacional de Habitação (Capítulo VII da Lei 4.380/64).⁶¹

Pode-se dizer que o banco cumpriu a finalidade atribuída a ele por Sandra Cavalcanti. Diante da dimensão dos investimentos, não é exagero atribuir ao BNH um papel central na estrutura que sustentou a ditadura militar por vinte anos no poder. Sempre associado ao regime que o criou, o banco é por vezes vítima de críticas desmedidas. A ênfase no problema habitacional, mitigada pelo segundo período de funcionamento do órgão, não deve levar ao repúdio a tudo o que o órgão realizou. Nem que seja pelo número de habitações construídas, que sob nenhum ponto de vista é inexpressivo, o BNH merece reconhecimento.

A carta de Sandra Cavalcanti apresenta pontos positivos, como o seguinte trecho: “nossas cidades são um caos em matéria de serviços essenciais, Presidente. Não adianta fazer enormes conjuntos onde não houver água, luz, política e transporte. Na vila Kennedy, eu tive

⁵⁷ Boris Fausto indica como um ponto vulnerável do *milagre brasileiro* a dependência de produtos estrangeiros, em especial o petróleo. “Outro ponto vulnerável era a necessidade cada vez maior de contar com determinados produtos importados, dos quais o mais importante era o petróleo”. (FAUSTO, 2006, pg. 486).

⁵⁸ SANVITTO (2010, pg. 103).

⁵⁹ FARRET e SCHMIDT (1986, pg. 39-40).

⁶⁰ BASSUL (2004, pg. 59).

⁶¹ SANVITTO (2010, pg. 19).

que providenciar até linha de ônibus...”⁶². Outro aspecto positivo é a sugestão de que um órgão fosse criado para realizar pesquisas sobre habitação, urbanismo e técnicas para o desenvolvimento da indústria civil. Para este fim, foi criado o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU – pela mesma lei que criou o BNH.

Por outro lado, os princípios que nortearam a carta transcendem o seu tempo e explicam equívocos na formulação da política urbana no Brasil ainda hoje, sob a democracia: o tratamento dos problemas urbanos como um instrumento para a obtenção de benefícios eleitorais; o desvirtuamento do direito à moradia que, mais intensamente que outros direitos sociais também previstos no art. 6º da Constituição, é submetido a uma lógica financeira e tem a sua prestação condicionada a uma contrapartida suportada pelo usuário; em consequência deste segundo aspecto, a previsão apenas residual de soluções para os mais pobres, parcela da população mais atingida pelo déficit habitacional; e uma abordagem da questão urbana que não privilegia a interdisciplinaridade e a gestão democrática das cidades, diretriz prevista no art. 2º, II do Estatuto da Cidade.

“Sei que na Câmara e no Senado vão ser recomeçados os debates sobre os aspectos sociológicos, urbanísticos e até previdenciários da questão. Mas é perda de tempo. Sem uma moeda sadia circulando no Sistema de Habitação, não haverá produto. O órgão central deverá ser mesmo um Banco. Feche a questão em torno disso, Presidente”.⁶³

Para os fins deste trabalho, relevante é a maneira como as políticas urbanas foram implantadas no âmbito do BNH, porque guarda uma íntima relação com o significado de reforma urbana. Em razão de uma perspectiva que submeteu a participação política ao jugo da técnica, o termo manteve para o senso comum o significado de intervenções estatais autoritárias e antipopulares até as vésperas da Constituinte, como apontado por Marcelo Lopes de Sousa. A menção à Reforma Passos que o autor faz nesse trecho não é aleatória. O pensamento por trás da atuação do BNH representa uma continuidade, e muitas vezes até um agravamento, do *haussmannismo* que inspirou a Reforma Passos.

3.3 Centralização e tecnocracia

Centralização e tecnocracia são as duas características mais marcantes da política urbana no período pós-64. Imposta pelo BNH com o auxílio técnico do SERFHAU, que tinha como atribuição prestar assessoria técnica ao banco (art. 2º do Decreto 59.917/66), tanto as

⁶² LANNOY (2006,pg. 146)

⁶³ LANNOY (2006, pg. 146)

demandas populares como as iniciativas municipais não puderam vicejar senão com o aval das normas emanadas pelo órgão.

Além de assessorar o BNH, o SERFHAU deveria funcionar como “entidade elaboradora e coordenadora da política nacional no campo de planejamento local integrado” (art. 1º, Decreto 59.917/66). Para isso, o órgão deveria fazer cumprir suas normas nos níveis federal, estadual e municipal (arts. 2º e 3º do Decreto 59.917/66). Em 1973, o SERFHAU foi extinto e substituído pela CNPU – Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana.

A criação do novo órgão tem relação com a mudança de perspectiva ocorrida no início dos anos 70. A Lei Complementar nº 14, de 1973, criou regiões metropolitanas em torno de algumas das cidades mais populosas do país, onde o problema urbano passou a ser sentido com mais força. O art. 5º enumera alguns problemas de interesse metropolitano: saneamento básico, uso do solo, transporte público e sistema viário, gás canalizado, recursos hídricos e poluição. Com a atribuição de centralizar as diretrizes e avaliar a execução da política nacional de desenvolvimento urbano, a CNPU substituiu o SERFHAU em suas atribuições, porém com uma ênfase maior nos problemas classificados como metropolitanos.

A atribuição da execução da política urbana aos municípios pela Constituição de 1988 (art. 182) evidencia o repúdio à centralização que caracterizou o período. A submissão dos planos diretores às normas técnicas do governo federal acabava por obstar iniciativas adequadas à realidade local. Apesar disso, houve alguns exemplos de sucesso, como o do município de Lages, em Santa Catarina. Eleito prefeito em 1976, Dirceu Carneiro incentivou a participação popular nas decisões do município e demonstrou preocupações ambientais na gestão da cidade, duas características incomuns para a época, mas hoje de observação obrigatória na formulação e na execução da política urbana (art. 2º, I e II do Estatuto da Cidade).⁶⁴

A regra, entretanto, era uma perspectiva da questão urbana supostamente esvaziada de conteúdo político. Como é comum nestes casos, o discurso de neutralidade nada mais era do que um embuste para encobrir o autoritarismo que rodeava o problema. O planejamento urbano cabia a órgãos técnicos, cuja legitimidade advinha da isenção com que tratava as causas e as soluções dos problemas urbanos, como a SERFHAU, o Instituto Brasileiro de

⁶⁴ FARRET e SCHMIDT (1986, pg. 66).

Administração Municipal – IBAM –, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – e o Instituto Brasileiro de Planejamento Econômico e Social – IPEA.⁶⁵

“A divisão interna do trabalho no interior do aparelho estatal emergente se caracterizava por um deslocamento de poder dos corpos parlamentares para os centros burocráticos, fato que tende a reforçar a ascensão de ideologias, grupos e instituições tecnocráticas. Consequentemente, a política subordinou-se ao campo da administração pública e sujeitou-se a regras de racionalidade derivadas de sistemas finalistas, ao invés de basear-se em mecanismos para a geração de consenso.”⁶⁶

Segundo José Roberto Bassul, a perspectiva que caracterizou o período é consequência da “presunção de uma racionalidade técnica cujas raízes remontam aos fundamentos da arquitetura moderna”.⁶⁷ Maria Luiza Sanvitto, por seu lado, define como hipótese central do seu trabalho a desconstrução do mito de que a baixa qualidade arquitetônica e urbanística dos conjuntos habitacionais do BNH, que ganhou a alcunha pejorativa de *padrão BNH*, tenha sido consequência apenas das restrições financeira e normativa impostas pelo banco. Para a autora, “uma forte influência de paradigmas arquitetônicos e urbanísticos, transmitida pela participação de arquitetos, teve importante papel na definição do chamado *padrão BNH*. ”⁶⁸

3.4 O urbanismo moderno

“Haussmann trata de encontrar apoio para a sua ditadura e colocar Paris sob um regime de exceção. Em 1864, em num discurso na Câmara, expressa o seu ódio contra a desarraigada população da grande metrópole. (...). Haussmann deu a si mesmo o nome de *artiste démolisseur* (artista demolidor). Sentia-se como que chamado para a sua obra, o que enfatiza em suas memórias. Assim, ele fez com que Paris se tornasse uma cidade estranha para os próprios parisienses. Não se sentem mais em casa nela. Começa-se a tomar consciência do caráter desumano da grande metrópole.”

Walter Benjamin. Paris, capital do século XIX.⁶⁹

Explorar a linha que une o pensamento de Le Corbusier ao de Haussmann permite identificar o viés autoritário com que a cidade moderna foi e é configurada espacialmente. Le Corbusier representa uma continuidade, e mesmo um agravamento, das ideias de Haussmann, como já dito. O tema é importante porque permite uma reflexão acerca da maneira como as

⁶⁵ FARRET e SCHMIDT (1986, pg. 27).

⁶⁶ FARRET e SCHMIDT (1986, pg. 25).

⁶⁷ BASSUL (2004, pg. 60).

⁶⁸ SANVITTO (2010, pg. 32).

⁶⁹ BENJAMIN (1997, pgs. 41-42).

políticas públicas urbana foram implantadas no Brasil na segunda metade do século XX, por influência do modernismo arquitetônico.

“O caráter protagonista do movimento moderno não admitia a diversidade de estilos. Seus preceitos eram dogmas, e entre eles estava a idealização do *homem-tipo*, que desconsiderava as diferenças culturais. Desta forma, todas as pessoas teriam as mesmas necessidades, ou deveriam se adaptar a esse “maravilhoso mundo” que a nova arquitetura anuncjava. Era a promessa de uma vida melhor, num mundo mais organizado, onde cada função teria o seu espaço segregado como propagava a ideologia da *cidade moderna*. Tudo muito ordenado e onde a falta de diversidade não seria um incômodo, pois todos seriam iguais. A ausência de precedentes também marcou esta arquitetura, onde o princípio da *tábula rasa* sustentou o paradigma da criação a partir do nada. A desconsideração com as diferenças e os antecedentes culturais levou a construção do ideal do *homem-tipo* da arquitetura moderna. Numa atitude determinista, ao *homem-tipo* corresponderia uma *unidade-habitacional-tipo* repetida à exaustão.”⁷⁰

No aspecto do planejamento urbano, tomar o arquiteto como uma síntese do movimento moderno não significa um reducionismo que comprometa os resultados da análise, uma vez que os princípios estabelecidos por Le Corbusier na *Carta de Atenas* foram amplamente adotados. Assim como as reformas urbanas com inspiração em Haussmann, as soluções urbanísticas inspiradas pelo movimento moderno se disseminaram pelo mundo, incluindo o Brasil. Segundo Bárbara Freitag, as diretrizes delineadas na *Carta de Atenas* são “uma espécie de mandamento do urbanismo moderno” e Le Corbusier o “fundador do moderno urbanismo como disciplina”.⁷¹ Para Marcelo Lopes de Sousa, ele é o “expoente-mor” do urbanismo modernista, “o grande profeta do Movimento Moderno em Arquitetura”.⁷²

“Trata-se de uma visão racionalista, tecnocrática, a-histórica, que ignora as tradições culturais e pretende estruturar o presente e o futuro, levando em consideração novas tecnologias, materiais de construção e idéias “progressistas”, em que prevalecem os princípios da higiene, da luz, da ventilação, da circulação.”⁷³

Foi inestimável a contribuição de Le Corbusier para que o homem em sua vida cotidiana se tornasse a principal preocupação do planejamento de uma cidade. O dispêndio de tempo excessivo para se dirigir ao trabalho, a tuberculose que grassava nos cortiços, a morte causada pela disputa por espaço entre pedestres e automóveis; as necessidades vitais do homem, enfim, se tornaram o centro da arquitetura e do urbanismo. Consequentemente, a sua habitação se torna o problema do qual se irradiam todos os outros.

“O reencontro objeto arquitetônico/sujeito moderno acontece no Movimento Moderno, onde um novo estatuto é formulado, tentando reunificar, num discurso totalizador, a Arte, a funcionalidade e a técnica – o fruir, o usufruir e o construir –, gerando a grande narrativa arquitetônica do século XX, que é o chamado Estilo Internacional. (...). A crítica à arquitetura moderna centra o foco em três pontos principais: a arquitetura moderna falhou por não saber

⁷⁰ SANVITTO (2010, pg. 27).

⁷¹ FREITAG (2008, pg. 59).

⁷² SOUZA (2010, pg. 125-126).

⁷³ FREITAG (2008, pg. 63).

dialogar com o povo. A arquitetura moderna falhou por porque foi reduzida à dimensão funcional. A arquitetura moderna falhou por ser totalizadora.”⁷⁴

Para refutar a hipótese de que o modernismo falhou em dialogar com o povo, Maria Lucia Malard utiliza a analogia recorrente que o movimento faz entre a máquina e objeto arquitetônico. Para ela, a crítica não se sustenta porque, assim como “as máquinas não falharam”, o movimento moderno também não falhou.⁷⁵ De fato, no aspecto técnico, o modernismo representa o reencontro da arquitetura com seu tempo, porque soube se apropriar das inovações tecnológicas e utilizá-las em favor da moradia do homem, do seu trabalho, do seu lazer e da sua necessidade por beleza.

O abismo entre o movimento e as aspirações populares ocorreu em um aspecto não ressaltado pela autora, o aspecto político. A quem compete decidir sobre a organização das cidades e de que maneira? “O programa deve ser realizado com base em análises rigorosas, feitas por especialistas”⁷⁶ responde Le Corbusier. É na resposta a essa pergunta que emerge a sua relação com Haussmann e junto com ela o pensamento por trás da formulação da política urbana no Brasil até a década de 80: uma instância de poder de caráter autoritário, assessorada por um corpo técnico, é quem decide sobre os rumos da cidade. “Em seu conjunto, o desenvolvimento da cidade depende de um comando único (o conselho edilitário), dará uma sensação de unidade, de coerência – fato tranquilizante”.⁷⁷ O papel que a *Carta de Atenas* atribui ao povo é o mesmo já representado por ele na *Reforma Passos*, o de figurante.

“É preciso, ainda, para passar da teoria aos atos, o concurso dos seguintes fatores: um poder político tal como se o deseja, clarividente, convicto, decidido a realizar as melhores condições de vida, elaboradas e expressas nos planos; uma população esclarecida para compreender, desejar, reivindicar aquilo que os especialistas planejaram para ela”⁷⁸

Le Corbusier tem Haussmann como um modelo para a salvação das metrópoles. Segundo Bárbara Freitag, Le Corbusier é mais conhecido pelos projetos que não realizou. Um destes é o *Plano Voisin*, que remete às reformas de Haussmann no século XIX, porém com uma audácia muito maior. Ao contrário do barão, Le Corbusier não encontrou quem o quisesse executar, felizmente. “Haussmann, em vez de praticar cortes estreitos em Paris, deveria ter demolido bairros inteiros, concentrando-os em altura.”⁷⁹

⁷⁴ MALARD (2006, pg. 15).

⁷⁵ MALARD (2006, pg. 123).

⁷⁶ LE CORBUSIER (1933, p. 32).

⁷⁷ LE CORBUSIER (2009. Pg. 64).

⁷⁸ LE CORBUSIER (1933, pg. 34).

⁷⁹ LE CORBUSIER (1977, pg. 34).

O *Plano Voisin* era o modelo a ser seguido por todas as metrópoles, por quem Le Corbusier nutria verdadeiro ódio,⁸⁰ e consistia em demolir o centro de Paris inteiro, exceto seus monumentos, para construir 24 prédios de escritórios com 60 pavimentos, com capacidade para abrigar entre 10 e 50 mil pessoas cada. Este centro administrativo seria circundado por jardins e bairros residenciais. O trânsito seria organizado para possibilitar a maior fluidez possível. “Cirurgia ousada. Haussmann decidira isso. A obra formidável desse homem obstinado foi toda de cirurgia; retalhou Paris sem piedade. Parecia que a cidade ia morrer por isso. Paris-automóvel de hoje só vive por Haussmann!”⁸¹

A vida do homem deveria acontecer na amplidão dos escritórios, na organização da sua casa, na calma dos parques. Neste contexto, inevitável que Le Corbusier elegesse também como inimiga a rua, espaço caracterizado pela mistura de usos e pela imprevisibilidade. Também para ela a solução seria extrema, deveria ser eliminada. Nela “a tuberculose, a desmoralização, a miséria, a vergonha triunfam satanicamente”.⁸²

No conflito trágico entre a rua com usos múltiplos e o automóvel, o segundo deveria prevalecer. Se, no início do século XX, a circulação assumiu papel preponderante, para Le Corbusier a rua deveria servir apenas para isso. Entusiasmado com as inovações da modernidade, a máquina deveria ser tomada como parâmetro para a criação arquitetônica, tendo para Le Corbusier um significado importante: o de que a beleza advém da funcionalidade. Tomando como exemplo a natureza, em que nada é supérfluo, Le Corbusier torna funcionalidade e beleza elementos indissociáveis. A eficácia, a economia, a harmonia e a sobriedade são atributos naturais para ele e é na imitação da natureza que o homem encontra o critério para todas as suas criações, inclusive a cidade.⁸³

Salubridade, fluidez, monumentalidade, segregação espacial, tudo em Le Corbusier remete a Haussmann. Em comum também o ódio à espontaneidade, a necessidade de sufocar qualquer foco de imprevisibilidade. O que não está previsto no planejamento, e o que venha porventura a ameaçar a sua ordem, é incontornável e deve ser destruído.

⁸⁰ Nova York e Paris são sempre mencionadas como exemplo do caos que é a metrópole do século XX. Sobre Nova York: “Entusiasmo, admiração. Beleza? Jamais. Confusão. O caos, o cataclismo, o abalo sofrido pelas concepções comovem. Mas o Belo se ocupa de algo totalmente diferente; para começar, possui a ordem na base” (LE CORBUSIER. 2009, pg. 172). Sobre Paris: “Paris, magma perigoso de multidões acumuladas, precipitadas, anexadas, acampamento secular de ciganos de todas as estradas do mundo, Paris destrói e retalha o seu labirinto e de suas feridas tende para uma colocação em ordem, retas e ângulos retos, organização necessária à sua vitalidade, à sua saúde, ordenação indispensável à expressão de seu espírito que ela quer claro e de beleza”. (LE CORBUSIER. 2009, pg. 24).

⁸¹ LE CORBUSIER (2009, pg. 245).

⁸² LE CORBUSIER (2009, pg. 266).

⁸³ O *Plano Voisin* deve seu nome à montadora Aéroplanes Voisin, que construía carros e aviões. Le Corbusier apresentou o projeto também à Citroen e à Peugeot, que não demonstraram interesse em financiar os estudos que conduziram à criação do plano. O arquiteto assim relata seu encontro com os dirigentes das montadoras: “O automóvel matou a grande cidade. O automóvel deve salvar a grande cidade. Os senhores querem doar a Paris um “Plano Peugeot, Citroen, Voisin de Paris?” (LE CORBUSIER. 2009, pg. 261).

“Casinhas mal construídas, barracos de madeira, galpões onde se misturam bem ou mal os materiais mais imprevistos, domínio dos pobres diabos que oscilam nos turbilhões de uma vida sem disciplina, eis o subúrbio! Sua feiura e sua tristeza são a vergonha da cidade que ele circunda. Sua miséria, que obriga a malbaratar o dinheiro público sem a contraparte de recursos fiscais suficientes, é uma carga sufocante para a coletividade. Os subúrbios são a sordida antecâmara das cidades.”⁸⁴

Somente um ordenamento rigoroso da cidade permitiria a satisfação das necessidades fundamentais do homem. Para isso, uma legislação urbanística implacável deveria ser criada. Inexiste na *Carta de Atenas* a previsão de participação dos usuários nas decisões e as suas intervenções que atentassem contra a “clareza do planejamento” deveriam ser duramente reprimidas. Difundiu-se a crença de que o espaço não era uma reprodução e um catalisador dos embates políticos. Como um terreno supostamente neutro, o planejamento urbano deveria ser uma instância de decisão impermeável à democracia. Este pensamento passou a ser desconstruído, a muito custo, com a apropriação crítica do planejamento urbano. O pioneirismo brasileiro neste campo foi brutalmente abortado com o golpe de 64 e teve que esperar a década de 80 para renascer.

“Fiz realmente questão de não sair do terreno técnico. Sou arquiteto, não me farão bancar o político. Que nos diversos campos, cada qual, na mais rigorosa especialização, conduza sua solução às últimas consequências. (...). O progresso econômico e social não pode nascer senão de problemas técnicos conduzidos à solução correta”.⁸⁵

A baixa qualidade arquitetônica e urbanística das habitações produzidas pelo BNH e a condução da política urbana no Brasil da segunda metade do século XX têm origem nesse pensamento. A ausência de relação dos conjuntos habitacionais com o seu entorno, consequência de um zoneamento aferrado à segregação espacial pelas funções; a falta de preocupação com o meio ambiente, que só adquiria importância para o modernismo no aspecto do conforto bioclimático; a monotonia da habitação-tipo, que supunha um homem-tipo, “munido de dois olhos, 1,60 acima do solo”⁸⁶ e com as mesmas necessidades; a não previsão de canais pelos quais os usuários e cidadãos poderiam influir na configuração espacial das cidades foram males que contribuíram para as doenças das quais padece a cidade de hoje.

⁸⁴ LE CORBUSIER (1933, pg. 11).

⁸⁵ LE CORBUSIER (2009, pgs. 282-283).

⁸⁶ LE CORBUSIER (2006, pg. 42).

4. A Emenda Popular da Reforma Urbana e o Estatuto da Cidade

4.1 O início da década de 80

“Quando o oficial de justiça chegou lá na favela, e, contra seu desejo, entregou pra Seu Narciso um aviso, com uma ordem de despejo, assinada *Seu Doutor*.

Assim dizia a petição:
“Dentro de dez dias quero a favela vazia
e os barracos todos no chão”.
É uma ordem superior”

Adoniran Barbosa. Despejo na Favela

A mobilização que agitou o país em torno da Emenda Popular da Reforma Urbana, na Assembleia Constituinte de 1987, tem origem em meados da década de 70, quando o agravamento da questão urbana faz convergir a produção acadêmica crítica e a mobilização popular. Apesar dos investimentos do BNH, a cidade ilegal passa de exceção a regra, a desigualdade social se agrava e a produção acadêmica assume um tom político ainda mais marcado.

“No final da década de 1970, início dos anos 1980, o modo dominante de aquisição da propriedade imobiliária não foi, como reza o código, por escritura pública passada e registrada em cartório. Muito menos por contratos de financiamento do Sistema Financeiro de Habitação. Quantitativamente falando, o modo dominante de aquisição de propriedade imobiliária foi através de invasões urbanas. É o que os fatos demonstram”.⁸⁷

O conceito predominante de reforma urbana, de caráter autoritário, começa a perder terreno para um conceito de viés crítico, cuja origem remonta à década de 60, e que emerge amadurecido. Estabelece-se o diálogo que faltava entre os movimentos populares urbanos e a academia; a reação à centralização e à tecnocracia, que caracterizaram o regime militar, se torna intensa; e a reivindicação do reconhecimento do município como âmbito privilegiado para a formulação da política urbana toma força.

Os movimentos populares urbanos, com o apoio da Igreja Católica e de associações profissionais, se reúnem, no fim da década de 70, no Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU –. Em 1982, a Confederação Nacional de Bispos – CNBB – lança o documento *Solo Urbano e Ação Pastoral*, cujo tema central é a função social da propriedade.

⁸⁷ FALCÃO (2008, pg. 09).

A inércia do poder público em relação à especulação imobiliária e às condições indignas de vida na cidade é atacada com severidade.

Tanto o documento da CNBB quanto o estudo realizado entre os anos de 1963 e 1980 por Joaquim Falcão em Recife identificam a emergência do termo *invasão* para se referir a um fenômeno urbano inédito. Não há dúvida de que invasões sempre ocorreram no Brasil, porém no período o termo recebeu um sentido próprio não só pela sua dimensão, mas também pelo seu significado.

Pela sua dimensão, os conflitos desafiavam a legislação, que, conformada para resolver litígios individuais, não podia ser aplicada a eles sem sofrer rupturas em seus fundamentos. Pelo seu significado, as invasões afirmavam e se beneficiavam de uma crise de legitimidade não apenas do regime militar, mas também do conceito legal de propriedade, para contaminá-lo com um direito de caráter coletivo, o direito à moradia. Tratava-se de um fenômeno coletivo, envolvendo muitas vezes milhares de pessoas, com o qual os instrumentos jurídicos disponíveis não conseguiam lidar.

“A visão radical ingênuo acredita que os invasores são contra o direito de propriedade. Não são, não. Em nenhuma das entrevistas, os invasores defenderam direta ou indiretamente a abolição do sistema de propriedade privada. Ao contrário. Sempre o defenderam. Apenas a sua concepção de direito de propriedade é diferente da concepção legalizada pelo Código Civil. Os invasores querem ser proprietários. Justificam a invasão de propriedade alheia porque, sobre o direito de usar e dispor segundo a livre vontade do proprietário, deve prevalecer o direito de moradia de todos. (...). Por um lado, o senso comum fundamentado na doutrina jurídica dominante, que os domina também, os impele a respeitar o direito legal. Por outro, a situação socioeconômica e a crença num direito acima do direito legal tornam o respeito impossível. “Não vou dizer que tá certo invadir, mas a terra tava deserta... Se essa é uma necessidade de quem não tem casa própria, acho que a gente *fez* um direito” (grifo nosso). Para os invasores não se trata de agir legal ou ilegalmente. O problema de não ter onde morar supera esta questão, que passa a ser secundária”.⁸⁸

Em seu estudo, Joaquim Falcão recolheu dados empíricos relativos a nove casos de invasão ocorridos no Recife entre 1963 e 1980 e que envolveram 25.445 pessoas. Quatro casos foram resolvidos por acordo extrajudicial e cinco foram parar no Judiciário. Em todos, constatou-se que o problema só poderia ser resolvido coletivamente.

“A explicação é simples: os invasores participavam todos da mesma situação socioeconômica que condicionara a invasão; todos sabiam que o sucesso na defesa dos seus direitos seria proporcional à capacidade de permanecerem unidos. A força do eventual direito repousava no caráter coletivo das reivindicações e unitário das soluções. A negociação submeteu-se a essa realidade. Nos cinco casos resolvidos no Judiciário, a natureza coletiva do conflito também se impôs”.⁸⁹

⁸⁸ FALCÃO (2008, pg. 112-113).

⁸⁹ FALCÃO (2008, pg. 105).

Os cinco casos mencionados tiveram em comum o deliberado abandono do Código de Processo Civil e do Código Civil por parte de todos os envolvidos, inclusive dos juízes. O Poder Executivo participou como interessado em todos os casos, embora fosse legitimado para isso em apenas três deles; não foi obedecida a necessidade de citação pessoal dos réus, sendo que em um dos casos foi desalojado um número cinco vezes maior do que o de pessoas citadas; os advogados falavam em nome de todos os invasores, embora não tivessem obtido poderes para isso etc.⁹⁰ A incongruência entre a complexidade do problema e uma legislação simplória pôde ser percebida até mesmo pelo regime militar, que, em seu ocaso, apresentou o Projeto de Lei nº 775/83, dispondo sobre “os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano”.

O projeto previa a função social da propriedade e a regularização de assentamentos informais (art. 2º, IV), assim como demonstrava preocupações com o meio ambiente e com o patrimônio histórico e cultural (art. 2º, IX e X). A questão urbana não era mais encarada como um problema de mera provisão de moradias. A ênfase agora recaía na distribuição populacional pelo território (art. 1º, I; art. 2º, I, II e III; art. 4º, § 1º). Para as construções que não tivessem obtido autorização ou que contrariasse a legislação, o projeto previa sanções rigorosas: o embargo ou a demolição (art. 3º, § 6º; art. 9º).

A competência municipal para executar a política urbana era prevista, porém de forma bastante limitada. O art. 3º, §§ 2º e 3º mantinha na órbita federal a competência para parcelamento do solo urbano e para implantação de equipamentos comunitários. A legislação municipal era submetida à legislação da União e dos Estados (art. 16, II; art. 18). Ao invés da gestão democrática da cidade, foi previsto “o estímulo à participação da iniciativa privada na urbanização” (art. 2º, XII).⁹¹

O projeto foi bem recebido pela CNBB, pelos movimentos urbanos e pelas associações profissionais, ressalvada a manutenção da competência do governo federal para a formulação e fiscalização da política urbana, competência de outro órgão a ser criado, denominado Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU. O projeto foi duramente combatido no Congresso e na imprensa, sob alegações de ameaça ao direito de

⁹⁰ O Judiciário ainda se depara com o mesmo problema hoje em dia. No seminário *Regularização Fundiária e Urbanística do DF*, realizado nos dias 18 e 19 de agosto de 2011, o juiz da Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Regularização Fundiária do Distrito Federal, Carlos Divino Vieira Rodrigues, se manifestou nestes termos: “O art. 162 do Código de Processo Civil determina que os atos do juiz consistirão em sentenças, decisões interlocutórias e despachos. Com isso eu resolvo o processo, não o problema” (RODRIGUES, 2011). O magistrado se referia ao caso do Condomínio Porto Rico, em Santa Maria, no qual vivem 20 mil pessoas. Por meio de um acordo envolvendo os ocupantes, os herdeiros do antigo proprietário e o Governo do Distrito Federal, a área foi desapropriada, regularizada e os herdeiros foram indenizados.

⁹¹ A íntegra do projeto de lei foi reproduzido no Anexo 3 do livro de José Roberto Bassul.

propriedade. Grazia de Grazia menciona que críticas mais radicais chegaram afirmar que o projeto tinha “objetivos socializantes”.⁹² Diante dessa oposição, o projeto foi engavetado.

Antes de abordar a Emenda Popular da Reforma Urbana, é preciso mencionar duas experiências contemporâneas a ela que também representaram uma vitória no tema da gestão democrática da cidade. Nas eleições de 1988, Olívio Dutra, em Porto Alegre, e Luíza Erundina, em São Paulo, foram eleitos prefeitos com forte apoio dos movimentos urbanos, ambos pelo Partido dos Trabalhadores.

4.2 O orçamento participativo em Porto Alegre

Para Ermínia Maricato, “o orçamento participativo realizado em Porto Alegre talvez tenha sido a experiência mais marcante de controle social sobre os recursos públicos municipais”.⁹³ A experiência ganhou repercussão mundial e o modelo foi adotado por várias cidades no mundo. Para viabilizá-lo, a cidade foi dividida inicialmente em 16 regiões, hoje 17, nas quais os moradores discutem e decidem sobre problemas do local onde residem. Além disso, os moradores podem decidir sobre temas que concernem à cidade como um todo, por meio de seis Temáticas: 1) Circulação, transporte e mobilidade urbana, 2) Saúde e assistência social, 3) Educação, esporte e lazer, 4) Cultura, 5) Desenvolvimento econômico, tributação e turismo, 6) Habitação, organização da cidade, desenvolvimento urbano e ambiental.

As discussões obedecem a um regimento interno e ocorrem durante todo o ano, com exceção de fevereiro, quando há o recesso. São eleitos delegados, na proporção de um para dez participantes, e conselheiros. Os últimos compõem o Conselho de Orçamento Participativo e dirigem os Fóruns Regionais e Temáticos, onde se decide o Plano de Investimentos e Serviços.

O Conselho de Orçamento Participativo é composto de dois conselheiros por Região, de dois conselheiros por Temática, de um conselheiro da UAMPA – União das Associações de Moradores de Porto Alegre – e de dois conselheiros integrantes do poder executivo municipal, indicados pelo prefeito, com direito a voz, mas sem direito a voto (art. 3º, § 1º do Regimento Interno).

⁹² GRAZIA DE GRAZIA (2002, pg. 22).

⁹³ MARICATO (2011, pg. 141).

Ao Conselho compete, entre outras atribuições, apreciar, emitir opinião e alterar, no todo ou em parte, as propostas de Plano Plurianual, de Lei de Diretrizes Orçamentárias e de Orçamento Anual formuladas pelo poder executivo municipal antes do seu envio à Câmara de Vereadores (art. 11, I, II e III do Regimento Interno). O Conselho também pode alterar, no todo ou em parte, o Plano de Investimentos e Serviços, mas deve respeitar as decisões tomadas pelos Fóruns Regionais e Temáticos (art. 11, IV do Regimento Interno). Para isso, a prefeitura está obrigada a disponibilizar cursos de qualificação em orçamento aos conselheiros, assim como todas as informações necessárias para a tomada de decisões por parte deles (art. 7º do Regimento Interno).⁹⁴

4.3 O governo Luíza Erundina em São Paulo

O governo de Luíza Erundina em São Paulo foi marcado pela preocupação com a questão urbana. Compunham o governo duas autoras já citadas. Ermínia Maricato foi nomeada para conduzir a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano e Raquel Rolnik nomeada diretora de planejamento. Além delas, Nabil Bonduki foi chamado para exercer o cargo de Superintendente de Habitação Popular.

A atividade política de Luíza Erundina foi marcada desde o início pela relação com a terra. Nos anos 60, envolveu-se com camponeses e setores progressistas da Igreja Católica pela reforma agrária na Paraíba. Por esse motivo, foi perseguida e se mudou para São Paulo.

“Tive que sair da Paraíba. Naquele tempo, quem trabalhava com o povo, sobretudo em torno da questão da terra, era considerado suspeito, subversivo e, portanto, perseguido. (...). Quando eu fui obrigada a vir para São Paulo, vim com a sensação de ter deixado a luta para trás. Só que chegando aqui me dei conta que os trabalhadores não eram exatamente os mesmos, mas também sofriam com a política agrária. Eram trabalhadores que viviam no campo e foram obrigados a migrar, fugindo das condições de vida que tinham lá, não só pela seca, mas pela falta de oportunidades de trabalho. A mão de obra excedente migrava para os grandes centros urbanos, com ainda hoje migra, mas naquela época com uma intensidade maior. E, quando chegavam lá, acabavam indo para as favelas e cortiços, seguiam marginalizados e sem condições de sobrevivência, ocupando os espaços vazios da cidade. E de novo a questão da terra estava colocada, só que agora da terra urbana”.⁹⁵

Ermínia Maricato relembra que o lema do governo no tema urbano foi *arquitetura para todos*. Foram construídos conjuntos habitacionais populares, inclusive com a

⁹⁴ PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (2011).

⁹⁵ PRADO (2011, pg. 25).

participação dos próprios moradores em mutirões, que apresentaram qualidade arquitetônica e urbanística incomum. Em uma referência velada ao BNH, a autora assim se refere às experiências do período: “Alguns paradigmas foram quebrados: projetos de habitação social mostraram boa arquitetura, alta qualidade de construção, adequada inserção na malha urbanizada, participação social”.⁹⁶

Para satisfazer as expectativas dos movimentos que apoiaram o governo de Luiza Erundina e para apresentar soluções aos problemas advindos do crescimento da cidade informal, a Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano teve que sofrer mudanças na sua forma de atuação. Em razão disso, a prefeita, alguns de seus secretários e lideranças de associações de construção por mutirão foram indiciados pelo crime previsto no art. 50 da Lei 6.766/79, que dispõe sobre o loteamento e desmembramento do solo urbano.

“A Secretaria de Habitação Urbano (Sehab), que dirigi entre 1989 e 1992 estava organizada para tratar da cidade formal e seus 1.500 funcionários se ocupavam dos locais de moradia pobres apenas marginalmente. O aumento da cidade informal exigiu crescentemente da máquina pública – não só em São Paulo, mas em todas as grandes cidades – uma atenção que ela não pretendia nem estava preparada para dar. (...). A mudança na estrutura da Sehab enfrentou muitas resistências, mas teve nos movimentos de moradia uma forte alavanca impulsionadora. A eleição de Luiza Erundina dera-se num contexto de desemprego, e grande mobilização dos movimentos sociais que ocupavam terras como forma de conquistar a moradia na cidade de São Paulo”.⁹⁷

Outra controvérsia judicial ganhou mais repercussão no governo de Luiza Erundina. Embora o litígio versasse sobre a competência tributária do município, vale mencioná-lo por sua estreita relação com o direito urbanístico e com a função social da propriedade. Em 1991, foi editada a Lei Municipal 11.152, alterando a legislação municipal vigente, que previa uma alíquota única, e inseriu o critério progressivo para o cálculo da alíquota do IPTU, de acordo com o valor do imóvel. O Ministério Público de São Paulo ajuizou ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça de São Paulo alegando lesão, entre outros dispositivos, ao art. 160, § 1º, que reproduz o art. 145, § 1º da Constituição, e o art. 163, II da Constituição do Estado de São Paulo, que proíbe instituir “tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente”.

O município alegou que era de sua competência legislar sobre o IPTU (art. 156, I da CF) e que a progressividade era uma prerrogativa constitucional prevista no art. 156, § 1º, que em sua redação original dizia assim: “O imposto previsto no inciso I poderá ser progressivo,

⁹⁶ MARICATO (2011, Pgs. 22 e 144).

⁹⁷ MARICATO (2011, pgs.19-20).

nos termos da lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade”.

Em liminar, o Tribunal de Justiça determinou a suspensão da eficácia da lei e determinou a aplicação da alíquota única. O município ajuizou, então, reclamação perante o Supremo Tribunal Federal, alegando usurpação de sua competência, uma vez que o Tribunal de Justiça de São Paulo decidira sobre norma de conteúdo constitucional apenas reproduzida na Constituição do Estado de São Paulo. Além disso, alegou que a decisão feriu o pacto federativo ao limitar a competência tributária do município, advinda diretamente da Constituição Federal.

A discussão se concentrou na existência ou não de usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal. Por sete votos a quatro, prevaleceu o voto do relator, Moreira Alves. O processo foi extinto sem julgamento do mérito por impossibilidade do pedido. Porém, um tema relevante emergiu nos votos de Carlos Velloso e Celso de Melo: a dupla qualificação da progressividade do IPTU. Carlos Velloso toca no assunto, mas não se manifesta sobre ele.

“É conhecida, aliás, a discussão que tem ocorrido entre os tributaristas a respeito do tema: há os que sustentam que as disposições inscritas no parág. 1º do art. 156 e inciso II do parág. 4º do art. 182 são disposições autônomas, vale dizer, a progressividade da primeira (parág. 1º do art. 156) pode ser instituída independentemente da segunda (inciso II do parág. 4º do art. 182), já que esta última é progressividade punitiva; outros, entretanto, sustentam que as disposições mencionadas – parág. 1º do art. 156 e inciso II do parág. 4º do art. 182 – devem ser interpretadas em conjunto, pelo que a progressividade do IPTU comente poderá ocorrer na forma do parág. 4º do art. 182. Não é hora, evidentemente, de tomarmos partido na discussão. No momento adequado; o Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição, dirá a última palavra”.⁹⁸

Já Celso de Mello se manifesta de maneira mais explícita.

“A progressividade do IPTU parece assumir, em nosso direito constitucional positivo, uma dupla qualificação. Na previsão da norma inscrita no art. 156, § 1º, esse imposto de competência municipal atua como importante instrumento de ação extrafiscal ou regulatória do Poder Público local, na medida em que o seu caráter progressivo vise a conformar a propriedade urbana à função social que lhe é inherente. (...). A partir do que prescreve o art. 182, par. 4º, II, da Constituição Federal –, uma outra progressividade, de natureza extrafiscal, que se projeta no tempo, revestida de inquestionável natureza de sanção constitucional, posto que destina a coibir situações anormais e lesivas ao interesse público, derivadas do exercício irregular do direito de propriedade, em manifesta desarmonia com as exigências fundamentais de ordenação urbana expressas no Plano Diretor do Município (art. 182, par.2º)”.⁹⁹

A dificuldade em aplicar o IPTU progressivo sobre o valor do imóvel se estendeu pela década de 90 e, no momento oportuno, o Supremo deu sua última palavra, editando a Súmula

⁹⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (1992, pg. 23)

⁹⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (1992, pgs. 73-74)

668: “É inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da Emenda Constitucional 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana”.

A expressão “de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade”, do art. 156, § 1º, foi interpretada para garantir que o direito cumprisse o seu eterno papel, o de resguardar intocada a propriedade. Não há dúvida de que a progressividade no tempo, prevista no art. 182, § 4º, II tem caráter extrafiscal, já que tem a finalidade de obrigar o proprietário a harmonizar a utilização da sua propriedade com os princípios que emanam do Título VII, Capítulo II da Constituição, *Da Política Urbana*. Isso significa que, para a sua aplicação, deverá haver o descumprimento da função social da propriedade.

O mesmo não ocorre com o IPTU progressivo em razão do valor imóvel. A progressividade aqui não é nem extrafiscal nem uma faculdade do município, como pode parecer da redação do art. 156, § 1º. Um dos princípios tributários elementares é o respeito à capacidade contributiva, previsto no art. 145, § 1º da Constituição.

“Art. 145, § 1º: Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e os termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte”.

Isso é sempre possível no caso do IPTU, já que se aplica a lotes, casas e prédios com registro em cartório de imóveis e não a bolhas de sabão. A progressividade tem caráter fiscal e encontra fundamento na capacidade econômica do contribuinte, não no descumprimento da função social da propriedade. O art. 145, § 1º – sendo uma norma jurídica, e devendo, portanto, ser interpretada como tal – conduz à conclusão de que a capacidade econômica do contribuinte deve ser levada em conta “sempre que possível”, como é no caso do IPTU. Por consequência, o *poderá* do art. 156, § 1º, é na verdade *deverá*. Curiosamente, também no art. 145, § 1º, o termo *facultado* faz parecer que a aferição da capacidade contributiva é uma faculdade e não uma obrigação.

Para contornar as dificuldades impostas pelos tribunais à aplicação do IPTU progressivo do art. 156, § 1º, a Emenda Constitucional nº 29 de 2000 alterou a sua redação e retirou o termo *função social da propriedade*. Foram inseridos os incisos I e II, tratando do imposto progressivo em razão do valor ou da localização e uso do imóvel. O termo *poderá* foi mantido.

4.4 A Emenda Popular da Reforma Urbana

“A população diretamente interessada é o fator mais importante para a solução do problema. Ela é sujeito do seu destino e não deve ser frustrada pelo não-atendimento de suas justas expectativas”.

CNBB. Solo Urbano e Ação Pastoral. 1982¹⁰⁰

Em 1987, o MNRU agrega diversas entidades em torno da aprovação da Emenda Popular da Reforma Urbana, que obteve 131 mil assinaturas. Pela primeira vez, foi reservado espaço para a questão urbana em uma Constituição brasileira. Em evidente repúdio à era do BNH, o art. 182, *caput*, conferiu ao município a competência para executar a política urbana, reivindicação antiga dos movimentos populares urbanos. Coube a Ermínia Maricato, então diretora do Sindicato dos Arquitetos de São Paulo, o papel de relatora da emenda diante do plenário da Assembleia Nacional Constituinte.

“A mais relevante forma de participação popular no processo constituinte foi, sem dúvida, a das “emendas populares”. A partir do primeiro projeto, sistematizado em 15 de julho de 1987, foram admitidas, ao lado daquelas apresentadas pelos próprios constituintes, emendas de iniciativa dos cidadãos. No total, foram apresentadas 122 emendas populares, que somaram mais de 12 milhões de assinaturas. No entanto, somente 83 delas atenderam às exigências procedimentais e foram oficialmente aceitas. Entre essas, estava a Emenda Popular da Reforma Urbana”.¹⁰¹

Comparando o conteúdo da Emenda Popular da Reforma Urbana com o capítulo referente à *Política Urbana* na Constituição (arts. 182 e 183), com o Estatuto da Cidade, com a Medida Provisória nº 2.220/2001 e com a legislação esparsa que versa sobre o tema, José Roberto Bassul apresenta um quadro sinótico a partir do qual conclui que a emenda obteve um êxito extraordinário.

“Depreende-se da análise desse quadro que, no aspecto meramente quantitativo, nada menos que 84% das reivindicações legislativas constantes da Emenda Popular da Reforma Urbana encontram-se atendidas, parcial ou totalmente. De outra parte, se analisarmos o mérito do que foi contemplado e do que deixou de sê-lo, esse percentual tende a ser ainda mais expressivo. (...). Assim, se excluirmos aquelas vinculadas exclusivamente à política habitacional, cujo projeto de lei de iniciativa popular ainda não foi votado, e limitarmos as cinquenta proposições da Emenda Popular da Reforma Urbana às 44 que guardam efetiva pertinência com a abrangência normativa da Constituição Federal ou com o Estatuto da Cidade, vamos verificar

¹⁰⁰ CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE BISPOS DO BRASIL (1982, pg. 6)

¹⁰¹ BASSUL (2004, pg. 86).

que o índice de acolhimento seria elevado para mais de 93% do conteúdo da histórica emenda”.¹⁰²

Embora não seja ignorado pelo autor em sua obra, o quadro apresentado não permite visualizar uma derrota sofrida pelo MNRU na Constituinte: a vinculação da função social da propriedade às exigências do plano diretor (art. 182, § 2º da CF).

“A Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana foi apresentada na Assembleia Constituinte por esta autora. A figura do Plano Diretor havia sido rejeitada e ela foi excluída pelas entidades que assinaram a emenda. Mas, graças ao controle do chamado “centrão” sobre o conjunto da Assembleia Constituinte, o plano diretor resultou como eixo central no texto constitucional travejando a aplicação dos instrumentos de reforma urbana”.¹⁰³

Em outro momento, a autora reafirma o caráter conservador da exigência do plano diretor, que, nos termos do art. 182, § 1º, representa “o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”. A estratégia é clara: dificultar ao máximo a aplicação direta da Constituição na execução da política urbana, pela exigência de “diretrizes gerais fixadas em lei”, no caso lei complementar, e vinculação do planejamento e da gestão ao plano diretor.

“A rejeição ao plano direto significou a rejeição ao seu caráter ideológico e dissimulador dos conflitos sociais urbanos. Além de ignorar a proposta de plano diretor, a “iniciativa popular” destacou a “gestão democrática das cidades”, revelando o desejo de ver ações que fossem além dos planos”.¹⁰⁴

No que se refere à aferição do descumprimento da função social da propriedade, além do plano diretor (art. 182, § 2º, CF) e de “diretrizes gerais fixadas em lei” (art. 182, *caput*, CF), há mais uma exigência: “lei específica para área incluída no plano diretor” (art. 182, § 4º, CF). Ou seja, as sanções progressivas previstas no dispositivo exigem o concurso de três leis: lei complementar, o plano diretor e lei específica.

4.5 O Estatuto da Cidade

Logo após a Constituinte, o MNRU deu origem ao FNRU – Fórum Nacional da Reforma Urbana –, que concentrou esforços na pressão para que a lei complementar fosse editada. Em 1989, o senador Roberto Pompeu de Sousa Brasil, do qual José Roberto Bassul foi assessor, apresentou o Projeto de Lei nº 181, que viria a se tornar o Estatuto da Cidade.

¹⁰² BASSUL (2004, pgs. 127-128).

¹⁰³ MARICATO (2011, pg. 141).

¹⁰⁴ MARICATO (2000, pg. 175).

Um ano depois de apresentado, obteve parecer favorável do relator, o senador Dirceu Carneiro, cuja experiência com a gestão democrática, quando prefeito de Lages em 1976, já foi mencionada. O projeto seguiu então para a Câmara dos Deputados.¹⁰⁵

Durante toda a década de 90, o projeto tramitou no Congresso. O principal obstáculo foi o relator da Comissão de Economia, Indústria e Comércio da Câmara, o deputado Luís Roberto Ponte, que se negava a apresentar o seu parecer. Apesar da pressão dos movimentos populares, o projeto, que deu entrada na comissão em 1993, só obteve o parecer do relator em 1996 e só foi votado no final de 1997. A partir de então, o projeto passou pela Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias; pela Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação sem maiores dificuldades. Em 2000, os deputados Márcio Fortes e Paulo Otávio apresentaram recurso para que o projeto de lei fosse submetido ao Plenário da Câmara dos Deputados. Com o apoio do MNRU, o recurso foi derrotado, voltando ao Senado Federal, e sendo aprovado por unanimidade.¹⁰⁶

Ermínia Maricato e José Roberto Bassul convergem em sua opinião quanto à atuação do FNRU na década que se seguiu. Sem desmerecer o seu papel na pressão na aprovação do Estatuto da Cidade, que se estendeu por toda a década de 90, Ermínia Maricato afirma que o fórum se concentrou demasiadamente no debate jurídico-institucional e se “afastou-se das ações de caráter político, de autonomia, de independência política e de utopia social”.¹⁰⁷

“O FNRU foi um dos responsáveis pela inserção na Constituição de 1988 de algumas conquistas relacionadas à ampliação do direito à cidade. No entanto, ele cometeu o equívoco de centrar o eixo de sua atuação em propostas formais legislativas, como se a principal causa da exclusão social urbana decorresse da ausência de novas leis ou novos instrumentos urbanísticos para controlar o mercado”.¹⁰⁸

José Roberto Bassul é mais otimista. Para ele, após a vitória que representou o Estatuto da Cidade, “a outra vertente do MNRU, a das lutas concretas no território da cidade pela materialização de direitos, tende a ressurgir. Agora como enfrentamento das forças políticas que se opunham à efetividade do ordenamento legal recém-conquistado”.¹⁰⁹

Apesar das críticas, a ênfase do MNRU na aprovação do Estatuto da Cidade é justificável. O movimento parecia ter a consciência de que, sem a aprovação da lei

¹⁰⁵ BASSUL (2004, pg. 93-94).

¹⁰⁶ BASSUL (2004, pgs. 103-111).

¹⁰⁷ MARICATO (2011, pgs. 152-153).

¹⁰⁸ MARICATO (2000, pg. 143).

¹⁰⁹ BASSUL (2004, pg. 150).

complementar, a aplicação da Constituição encontraria obstáculo nos tribunais. Se o caso muito mais simples do IPTU progressivo pelo valor do imóvel exigiu uma emenda constitucional, a progressividade no tempo e as outras sanções previstas no art. 182, § 4º certamente não iriam ser aplicadas sem a edição da lei complementar exigida.

O esforço não foi em vão. O Estatuto da Cidade é comemorado como uma lei que conseguiu manter íntegro o espírito que deu origem à Emenda Popular da Reforma Urbana e que animou o MNRU na década de 90. A lei se sustenta em torno dos três eixos da luta pela reforma urbana desde a Constituinte: função social da propriedade e da cidade, regularização de assentamentos informais e gestão democrática da cidade. Mais do que a mera previsão dos três elementos, o Estatuto da Cidade foi bem sucedido em relacioná-los.

Uma das figuras mais revolucionárias da lei, o usucapião especial coletivo, é um exemplo disso. Segundo o art. 10, *caput*, áreas urbanas com mais de 250 m² podem ser usucapidas coletivamente quando ocupadas por população de baixa renda, pelo prazo de cinco anos, com o fim de moradia e não for possível identificar o terreno ocupado por cada posseiro. O usucapião coletivo é declarado por sentença, que constitui um condomínio indivisível, sendo atribuída a cada ocupante uma fração ideal do todo, independente da dimensão do terreno que de fato ocupe.

A relação da gestão democrática com essa figura emerge da capacidade dos condôminos de atribuir frações ideais diferenciadas por acordo de vontades (art. 10, § 3º); da possibilidade de dissolução do condomínio por voto de no mínimo 2/3 dos condôminos e da gestão do condomínio, que é feita por deliberações por maioria de votos dos condôminos presentes em assembleia (art. 10, § 5º).

O seu caráter coletivo é um resultado das *invasões* estudadas por Joaquim Falcão e pode ser constatado no art. 10, § 1º: para a contagem do prazo de cinco anos, o posseiro atual pode somar o seu tempo ao de uma posse pretérita, desde que contínuas. A figura legal é uma decorrência do direito à moradia, que obviamente existia antes da sua incorporação explícita ao rol dos direitos sociais (art. 6º, *caput*, CF), pela Emenda Constitucional nº 26/2000.

A função social da propriedade é exaustivamente mencionada, ocupando lugar de destaque no art. 1º, § 1º, como principal finalidade da lei. Por determinação constitucional, reafirmada no art. 39, ela deve atender às exigências do plano diretor. Este, por sua vez, depende da participação popular na sua elaboração e execução, por mandamento do art. 40, §

4º. Mesmo a participação da “iniciativa privada” é balizada pelo “atendimento ao interesse social” (art. 2º, III). Primazia tem a gestão democrática em todas as fases da gestão e do planejamento urbanos (art. 2º, incisos II e XIII).

Com a aprovação do Estatuto da Cidade, cumpriu-se o requisito exigido pelo art. 182, *caput*, da Constituição, que exige diretrizes gerais fixadas em lei complementar para a aplicação de sanções à propriedade urbana que não cumpre a sua função social. Agora os debates iriam ocorrer principalmente em torno do plano diretor e da lei específica para a aplicação das sanções progressivas previstas no art. 182, § 4º da Constituição. O principal campo de batalha passaria a ser agora o município.

Para que as vitórias conquistadas não sejam frustradas, é necessário, como previu José Roberto Bassul, o ressurgimento da outra vertente do MNRU, o da mobilização política. Sem a gestão democrática da cidade, a propriedade continuará sem cumprir a sua função social.

5. Capítulo 5 - Gestão democrática da cidade e direito à cidade

“As cidades têm capacidade de oferecer algo a todos, mas só porque e quando são criadas por todos”.

Jane Jacobs. Morte e Vida de Grandes Cidades.¹¹⁰

O acerto em conferir ao município a competência para a execução da política urbana no art. 182, *caput*, da Constituição não foi um acidente. Depois de décadas de erros, nas quais o poder de decisão foi concedido a órgãos burocráticos e a especialistas, e nas quais a doença das cidades diagnosticada por Gilberto Freyre em 1958 só se agravou, a medida foi encontrada por uma razão muito simples: porque foi resultado da vontade popular. Esta escolha encontra respaldo em um urbanismo de inspiração democrática, que prevê como elemento necessário a participação das pessoas, e que aparece em oposição ao urbanismo modernista de matriz *corbusiana* e ao *haussmanismo*.

A experiência adquirida pelo pensamento crítico e pelos movimentos populares no século XX comprova que as decisões sobre os rumos da cidade não podem ser tomadas em um âmbito além da participação efetiva dos envolvidos e da sua capacidade de controle, sob pena de soluções autoritárias e inadequadas. A última parte deste trabalho tem a finalidade demonstrar a necessidade da gestão democrática e a sua viabilidade para a atenuação dos problemas relacionados com a questão urbana.

5.1 Jane Jacobs versus Le Corbusier

“Os construtores do “movimento moderno” do período posterior à Primeira Guerra Mundial, na arquitetura e no urbanismo, voltaram-se radicalmente contra essa fantasia moderna: marcharam ao comando do grito de guerra de Le Corbusier: “Precisamos matar a rua.”

Marshall Berman. Tudo o que é Sólido Desmancha no Ar¹¹¹

¹¹⁰ JACOBS (2000, pg. 263).

¹¹¹ BERMAN (2007, pg. 372).

Ironicamente, a época em que o urbanismo modernista oferecia ao mundo sua obra maior, Brasília, foi também a época em que sofreu o maior abalo nos seus fundamentos, com o lançamento do livro *Morte e Vida de Grandes Cidades*, de Jane Jacobs, em 1961. O golpe; vindo de uma jornalista, sem formação em arquitetura, que observava a cidade da calçada da sua rua e da janela da sua casa; não poderia ser mais inesperado. Para Marshall Berman, “grande parte da sua autoridade intelectual emana do seu perfeito domínio das estruturas e processos da vida cotidiana”.¹¹²

“Sob a aparente desordem da cidade tradicional, existe, nos lugares em que ela funciona a contento, uma ordem surpreendente que garante a manutenção da segurança e a liberdade. É uma ordem complexa. Sua essência é a complexidade do uso das calçadas, que traz consigo uma sucessão permanente de olhos. Essa ordem compõe-se de movimento e mudança e, embora se trate de vida, não de arte, podemos chamá-la, na fantasia, de forma artística da cidade e compará-la à dança – não a uma dança mecânica, com os figurantes erguendo a perna ao mesmo tempo, rodopiando em sincronia, curvando-se juntos, mas a um balé complexo, em que cada indivíduo e os grupos têm papéis distintos, que por milagre se reforçam mutuamente e compõem um todo ordenado. O balé da boa calçada urbana nunca se repete em outro lugar, e em qualquer lugar está sempre repleto de novas improvisações”.¹¹³

Para demonstrar o que quer dizer, Jacobs convida o leitor a observar a rua Hudson, onde mora. O papel da autora no balé urbano começa às 8 da manhã, quando sai para varrer a calçada. A sua crônica é, então, povoada então por pessoas concretas. O Sr. Halpert, na frente da lavanderia, o genro de Joe Cornacchia, que empilha caixotes do lado de fora da confeitaria, o Sr. Goldstein, que abre a loja de ferragens, as crianças caminhando para a escola, os trabalhadores indo tomar o ônibus. No caminho para o trabalho, Jacobs cumprimenta o quitandheiro, o Sr. Lofaro. “Acenamos; nós dois olhamos rápido para baixo e para cima da rua, daí nos entreolhamos de novo e sorrimos. Temos feito isso inúmeras manhãs durante mais de dez anos, e sabemos o que significa: está tudo em ordem”.¹¹⁴

Os urbanistas que estão acostumados a observar a cidade apenas de cima, a partir de um plano em uma folha de papel, não conseguem interpretar a complexidade da rua senão como caos. Desta perspectiva é impossível identificar os problemas de uma localidade. Consequentemente, a proposição de soluções vai ser desencontrada das suas necessidades reais. Por mais mirabolantes que os projetos sejam, os problemas não deixam de ser concretos. “A pseudociência do urbanismo beira a neurose em sua determinação de reproduzir o fracasso empírico e ignorar o sucesso empírico”.¹¹⁵

¹¹² BERMAN (2007, pg. 378).

¹¹³ JACOBS (2000, pg. 52).

¹¹⁴ JACOBS (2000, pgs. 53-54).

¹¹⁵ JACOBS (2000, pg. 202).

Um exemplo disso é o diálogo travado entre Jacobs e um arquiteto sobre o distrito de North End em Boston, que tinha todas as características de um lugar deteriorado pelos critérios do urbanismo moderno: locais de trabalho, comércio, residência e indústria misturados; edifícios antigos; a maior densidade populacional da cidade; pessoas nas ruas e ruas em excesso. Ao mesmo tempo em que o arquiteto confessava adorar a vida que as ruas do North End ofereciam, insistia que o local precisava ser reurbanizado, pois se tratava de uma área de cortiços. Porém, além da intuição do arquiteto, as estatísticas, tão caras a Le Corbusier,¹¹⁶ também indicavam o contrário: os índices de delinquência, mortalidade infantil e tuberculose, um critério para identificar áreas de cortiços, eram um dos menores da cidade.

“Um raciocínio indutivo desse tipo, repito, pode ser praticado por cidadãos comuns, interessados, e, mais uma vez, eles têm mais vantagens que os urbanistas. Estes foram treinados e disciplinados no raciocínio dedutivo, como o urbanista de Boston que só foi bom aluno. Talvez por essa formação deficiente, quase sempre os urbanistas pareçam estar menos preparados intelectualmente e compreender as particularidades do que as pessoas comuns, sem especialização, que estão ligadas a um bairro, acostumadas a usá-lo e não tão acostumadas a pensar nele de maneira genérica ou abstrata”.¹¹⁷

Em uma democracia, o fato de as pessoas comuns serem as mais afetadas pelos problemas urbanos já seria razão suficiente para legitimá-las como as responsáveis pelas decisões sobre os rumos da sua cidade. Jacobs, no entanto, vai além: elas são também mais aptas do que os especialistas para apresentarem soluções adequadas a estes problemas. Como elas são obrigadas a suportá-los cotidianamente, ninguém melhor do que elas para saber do que necessitam.

Sennett afirma que as experiências ocorridas no século XX demonstram que, mesmo quando os urbanistas admitem que as pessoas possam, no futuro, interferir nos seus projetos, isso não passa de um discurso. Ele utiliza a palavra *medo* para se referir ao sentimento que os planejadores urbanos têm quando as pessoas envolvidas demonstram o menor interesse no que está sendo proposto para a vida delas.

“But hidden in this desire to purify one’s identity to others and to oneself is a conservative tendency. The known in this scheme of identity is so insistently taken as true that new unknowns which don’t fit are excluded. Reality cannot be permitted to be other than what is encompassed in one’s articulated image of oneself and one’s world.”¹¹⁸

Jacobs se refere de maneira semelhante ao caráter conservador do urbanismo moderno.

“O planejamento urbano ortodoxo está muito imbuído de concepções puritanas e utópicas acerca de como as pessoas devem gastar seu tempo livre, e, na área do planejamento, esse

¹¹⁶ “A cifra é todo-poderosa, admito.” (LE CORBUSIER. 2009, pg. 281).

¹¹⁷ JACOBS (2000, pg. 491).

¹¹⁸ SENNETT (1996, pg. 10).

moralismo sobre a vida pessoal confunde-se com os conceitos referentes ao funcionamento das cidades. (...). As cidades não apenas têm espaço para essas diferenças de gostos, propósitos e ocupações; também precisam de pessoas com todas essas diferenças de gostos e propensões. As preferências dos utopistas – e de outros gestores compulsivos do lazer de terceiros – por um tipo de empreendimento justo em detrimento de outros são mais que absurdas. São daninhas.”¹¹⁹

A vitalidade é, para Jacobs, a meta do planejamento urbano. Para ser alcançada, ela depende da diversidade urbana. As quatro condições para alcançá-la são “o ponto mais importante deste livro”¹²⁰. Não há espaço para detalhar cada uma delas, mas basta mencioná-las para perceber que estão em clara oposição à clareza, à fluidez, à segregação espacial e à ordem que caracterizam o modernismo. São elas a alta concentração de pessoas; edifícios antigos misturados com edifícios novos, por uma razão econômica, mas que acaba beneficiando a cidade em outros aspectos; quadras curtas e muitas ruas; e, por fim, que um lugar contenha mais do que um uso principal, para garantir que haja pessoas nas ruas em horários diferentes e por motivos diferentes.

Somente a diversidade é capaz de garantir a vitalidade de uma cidade e de proporcionar opções aos mais diferentes tipos de pessoas. Se para Le Corbusier a beleza é consequência da funcionalidade, para Jacobs até mesmo a beleza é consequência da diversidade. Se ela existe, os resultados são, na pior das hipóteses, “pelo menos interessantes, e na melhor das hipóteses, encantadores. (...). Porém, a falta de diversidade é, por um lado, naturalmente deprimente e, por outro, grosseiramente caótica”.¹²¹

5.2 Jane Jacobs *versus* Robert Moses

“Quando você atua em uma metrópole superedificada, tem de abrir seu caminho a golpes de cutelo. Eu vou simplesmente continuar construindo. Vocês façam o que puderem para impedi-lo”

Robert Moses..¹²²

Jane Jacobs não se tornou conhecida apenas por sua atividade acadêmica. Também se tornou célebre o seu confronto com Robert Moses, quando o seu cutelo apontou para o

¹¹⁹ JACOBS (2000, pg. 42).

¹²⁰ JACOBS (2000, pg. 165).

¹²¹ JACOBS (2000, pg. 253).

¹²² BERMAN (2007, pg. 339).

Greenwich Village, bairro onde morava. A analogia entre Haussmann e Moses é recorrente. Se, por causa das obras do barão, Paris mereceu o título de capital do século XIX, por causa de Moses, é de Nova York o título de capital do século XX. Segundo Marshall Berman, ele “é provavelmente o maior criador de formas simbólicas na Nova York do século XX”.¹²³

Moses esteve presente na vida pública americana desde os primeiros anos da década de 1910 até o fim da década de 60. É à sua influência que se deve a realização da Feira Mundial de Nova York em 1939, cujo lema era “O mundo de amanhã” e do qual participaram Lúcio Costa e Niemeyer;¹²⁴ a construção da sede da ONU, projeto de Niemeyer com alteração de Le Corbusier; do parque de Jonas Beach, do Lincoln Center, da Ponte Triborough, do Shea Stadium, entre outras obras, e de uma infinidade de vias expressas que cortaram a cidade.

Para executar seus planos, Moses cooptou milhares de políticos e empresários por meio de uma máquina burocrática complexa, que auferia sua receita das tarifas cobradas nas obras já construídas, cujo poder de decisão convergia ao fim nele mesmo. Esse mecanismo “consistia na criação de uma rede de enormes e interligadas “autarquias públicas”, capazes de levantar somas virtualmente ilimitadas de recursos para a execução de obras e sem a obrigação de prestar contas a nenhum poder executivo, legislativo ou judiciário.”¹²⁵

Marshall Berman se refere com ressentimento à via *Cross-Bronx*, que teve início em 1953 e que retalhou o bairro onde morava. O autor lembra que quase nenhum dos moradores tinha carro e que, apesar disso, quarteirões inteiros foram dinamitados para a construção da via, com um saldo de aproximadamente 60 mil pessoas removidas de suas casas. Assim que a obra ficou pronta, iniciou-se a decadência do bairro. Vários estabelecimentos comerciais, isolados de seus consumidores, foram condenados à falência; famílias inteiras abandonaram suas casas, e outras, estranhas à rede de relações construída por décadas no lugar, se mudaram para o Bronx; a criminalidade e o pânico se espalharam. O termo que Berman usa para se referir a este processo, *praga*, é o mesmo utilizado frequentemente por Jacobs para se referir às áreas mortas da cidade.¹²⁶

“Tudo de grande que se construiu em ou ao redor de nova York parecia ser de algum modo obra sua. (...). Nas operações de Moses, a localização do poder e da autoridade nunca esteve

¹²³ BERMAN (2007, pg. 338).

¹²⁴ Segundo Lúcio Costa foi nessa ocasião que o talento de Niemeyer obteve reconhecimento internacional (COSTA. 1995, pg. 190).

¹²⁵ BERMAN (2007, pg. 357-358).

¹²⁶ O trauma que a via causou não foi experimentado somente por Berman. Buscando *Bronx* no Google, as primeiras imagens são de prédios abandonados e de ruas vazias, que não diferem em nada das de algum lugar devastado pela guerra.

clara, exceto para ele próprio. (...). Moses estava vencendo, e nenhum poder temporal ou espiritual podia bloquear seu trajeto”.¹²⁷

O primeiro embate entre Jacobs e Moses ocorreu no início dos anos 50, quando ele planejou a destruição do parque de Washington Square, no Greenwich Village, para a construção de uma rodovia. A resistência durou de 1952 a 1958, resultando na derrota de Moses. O segundo embate, iniciado no início dos anos 60, envolveu a *Lower Manhattan Expressway*, uma via expressa cujas consequências seriam semelhantes às da *Cross-Bronx*. No dia 10 de abril de 1968, em uma audiência pública ocorrida na escola Seward Park, Jacobs pediu a palavra. Em seu discurso, ela acusou a fraude que a audiência representava. A via seria construída independentemente do que fosse decidido ali. Exaltados, moradores invadiram o palco e rasgaram a ata do secretário de audiência. Jacobs foi presa por incitação à desordem.¹²⁸ O embate durou toda a década de 60, novamente com a derrota de Moses.

Alguns fatores beneficiaram o sucesso de Jacobs. Os longos anos na vida pública renderam a Moses muitos inimigos, alguns tão poderosos quanto ele, e, na década de 60, o seu poder começara a minguar. As pessoas já tinham experimentado as consequências de algumas de suas obras e o amor que lhe devotavam nos primeiros anos não existia mais. Se o poder que adquirira permitiu que transfigurasse Nova York sem interferência das pessoas, agora ele precisava contar com a resistência delas.¹²⁹

“Os projeto de Moses das décadas de 1950 e 1960 não contêm praticamente nada da beleza de *design* e da sensibilidade humana que distinguiram seus trabalhos anteriores. (...). Moses parecia agora desdenhosamente indiferente à qualidade humana daquilo que fazia: era mera quantidade – de veículos em movimento, toneladas de cimento, dólares recebidos e gastos –, era tudo o que parecia impulsioná-lo então”¹³⁰

O segundo fator do sucesso de Jacobs tem causa nas características do Greenwich Village e é tema da próxima parte.

5.3 Gestão democrática da cidade

Para Jacobs, a capacidade de gerar vitalidade e diversidade é o critério para definir o sucesso da autogestão, formal ou informal, que ocorre em três escalas: a cidade como um

¹²⁷ BERMAN (2007, pgs. 341-342).

¹²⁸ LOWER EAST SIDE HISTORY PROJECT (2011).

¹²⁹ Outra característica comum entre Haussmann e Moses era o ódio ao povo. Segundo Francis Perkins, que trabalhou diretamente com Moses, ele ganhou a admiração popular por causa das suas primeiras obras. Ele, por outro lado, “não amava o povo”. Às pessoas que jogavam lixo no parque de Jonas Beach, ele se referia como “piolhentas” e “sujas”. (BERMAN. 2007, pg. 357).

¹³⁰ BERMAN (2007, pg. 361).

todo, a rua e distritos extensos, cujo tamanho é variável de acordo com o tamanho da cidade. As três possuem funções distintas que se complementam.

A escala maior, da cidade como um todo, nunca pode ser esquecida mesmo quando se têm em vista as escalas menores. “É dessa fonte que flui a maior parte do dinheiro público, mesmo que ele provenha, em última instância, do tesouro federal ou estadual. É aí que se toma a maioria das decisões administrativas ou políticas, boas ou ruins.”¹³¹ Problemas como habitação, transporte público e tributação dependem da atuação nesse âmbito. Essa escala encontra correspondência nas Temáticas no orçamento participativo de Porto Alegre.

A escala menor é representada pela vizinhança de rua, na qual a autogestão é exercida principalmente de maneira informal. É nessa escala que a segurança das ruas é garantida, que as relações cotidianas são estabelecidas e que as crianças são integradas na vida social mais ampla do que o próprio lar. Para o seu bom funcionamento como unidade de autogestão, a rua deve se integrar com outras, formando uma malha contínua pela maior parte possível da unidade de escala intermediária, o distrito, que serve como mediador entre o caráter informal da rua e a cidade como um todo. No orçamento participativo de Porto Alegre, o distrito encontra correspondência nas regiões.

O conceito de distrito como a principal unidade funcional do urbanismo talvez seja a maior contribuição de Jacobs. Isso porque ele não se define como tal pelo uso que tem – moradia, trabalho, lazer –, como no urbanismo de matriz *corbusiana*. Sendo uma área extensa e diversificada, ele deve possuir intensamente, no mínimo, dois destes usos. É pelo seu significado político que o conceito de distrito adquire essa importância.

“Um distrito competente precisa possuir tamanho suficiente para ter força na vida da cidade como um todo. O bairro “ideal” da teoria urbanística não se presta a esse papel. Um distrito precisa ser suficientemente grande e forte para brigar na prefeitura. Nada mais nada menos. Claro que brigar na prefeitura não é a única atribuição do distrito ou necessariamente a mais importante. Porém, essa é uma boa definição de tamanho, no tocante à funcionalidade, porque às vezes o distrito tem de fazer exatamente isso e também porque o distrito que não tiver força e vontade para brigar na prefeitura – e ganhar –, quando sua população se sentir muito prejudicada, é bem capaz de não possuir força e vontade para enfrentar outros problemas mais sérios”.¹³²

Para ela, os dois poderes máximos que se digladiam pelo controle da cidade são votos e dinheiro. Daí a necessidade de o distrito ser de tamanho suficientemente grande para poder exercer pressão sobre os representantes da cidade como um todo. Por outro lado, a sua dimensão não pode se expandir além da identificação que os usuários estabelecem com ele. As pessoas só vão utilizar e se identificar com uma área maior que a da própria rua se houver

¹³¹ JACOBS (2000, pg. 129).

¹³² JACOBS (2000, pg. 134).

estímulo para isso. Isto é, se as diferenças das ruas adjacentes propiciarem experiências distintas das que se tem na vizinhança da própria casa ou do local de trabalho. Aqui se insere a importância da diversidade e de ruas vivas formando malhas por todo o distrito: em regra, as pessoas não se deslocam para experimentar o que já experimentam onde estão. Logo, áreas monótonas extensas, de uso simplificado, não representam um distrito.

“É claro que outras características que não o tamanho da população têm influência no sucesso – principalmente boa comunicação e estado de espírito favorável. Mas o tamanho da população é crucial porque representa votos, ainda que na maioria das vezes só indiretamente. Existem apenas dois poderes públicos máximos que dão feição a uma cidade e a administram: votos e controle do dinheiro. (...). Robert Moses, cujo talento para realizar coisas consiste principalmente na compreensão desse fato, transformou em arte o controle do dinheiro público para ficar acima daqueles em quem os eleitores votam e de quem dependem para representá-los em seus interesses geralmente conflitantes.”¹³³

Apesar de não ser um distrito numericamente expressivo, o Greenwich Village se beneficiava dessas outras características.¹³⁴ Um dos casos concretos que Jacobs usa como fundamento para as suas ideias foi a luta dos moradores do bairro contra a destruição do parque de Washington Square. “Meu bairro, no início dos anos 50, foi salvo de uma amputação desastrosa só porque os cidadãos tiveram condições de brigar na prefeitura”.¹³⁵ Quando, nos anos 60, a construção da *Lower Manhattan Expressway* ameaçou novamente o Greenwich Village, as ideias de Jacobs foram postas à prova e se mostraram consistentes. Moses foi frustrado novamente, pelo mesmo motivo.

A resistência à destruição do parque de Washington Square e à construção da *Lower Manhattan Expressway* não foi um capricho ou uma demonstração supérflua de poder dos moradores do Greenwich Village. Tanto em um caso como em outro, as vias expressas iriam retalhar o distrito, planificando sua diversidade e condenando-o à monotonia. O bairro deixaria de existir como uma unidade funcional.

Pode-se questionar se a gestão democrática da cidade gera decisões melhores. Por ser uma exigência da democracia, esta deveria ser uma pergunta irrelevante. Entretanto, as forças contrárias a que isso se torne realidade são constantes e o conflito exige um posicionamento.

O que se tentou demonstrar neste trabalho foi que as decisões tomadas por aqueles que conhecem os próprios problemas são melhores. É possível alegar que saber identificá-los é diferente de saber como solucioná-los. Não há dúvida disso. O que não pode ser aceito,

¹³³ JACOBS (2000, pg. 143-144).

¹³⁴ “Em Nova York, o Greenwich Village inclui-se entre os menores distritos efetivos, mas é viável porque consegue compensar o tamanho com outras vantagens. Abriga aproximadamente 80 mil moradores, além de cerca de 125 mil trabalhadores (talvez um sexto deles seja de moradores). (JACOBS, 2000, pg. 143).

¹³⁵ JACOBS (2000, pg. 303).

porém, são decisões tomadas por pessoas que podem nunca sentir as consequências das suas escolhas. O método de tentativa e erro se torna tentador. Há completa liberdade de atuação para o especialista, a cidade é um cadiño, as pessoas são reagentes e o resultado é a obra.

“Na forma de estatísticas, esses cidadãos não pertenciam mais a nenhum núcleo, a não ser a família, e podiam ser tratados racionalmente como grãos de areia ou elétrons ou bolas de bilhar. Quanto maior o número de desalojados, mais fácil se tornava o planejamento com base nas médias matemáticas”¹³⁶

A exortação à gestão democrática não é uma crença ingênua de que, assim, uma comunidade estará salva de escolhas ruins. Assim como Sennett, “I cannot believe that whatever a community does by itself is *per se* good because it was self-instituted”.¹³⁷ Porém, essa segurança não existe em nenhuma espécie de organização política e, em uma democracia, não há outro caminho senão esse.

Mesmo que difuso, o poder nunca é dissociado da sua outra face, a responsabilidade. A dor que porventura sobrevenha por causa de escolhas ruins, mas próprias, será certamente suportada por menos tempo se os meios para saná-las estiverem na mão daqueles que a sentem.

5.4 Direito à cidade

“A arquitetura não é importante, o importante é a vida.”

Oscar Niemeyer

Tomando como pressuposto a evidência de que o urbanismo e a arquitetura têm muito mais relação com a necessidade do que com o luxo e com o supérfluo, a última parte do trabalho será dedicada a se aproximar um pouco do termo *direito à cidade*, arriscando uma definição a partir da sua associação com as necessidades advindas da questão urbana.

Aproximando-se da biologia e da medicina, Jacobs enxerga os problemas relacionados com a questão urbana como problemas de complexidade organizada. É por esse motivo que termos como *vida, morte, praga e decadência* são utilizados para dar nome aos seus conceitos.

“As cidades, mais uma vez como as ciências biológicas, não apresentam *um* problema de complexidade organizada que, se compreendido, é a explicação de tudo. Elas podem ser analisadas sob vários desses problemas ou segmentos que, como nas ciências biológicas, estão

¹³⁶ JACOBS (2000, pg. 487).

¹³⁷ SENNETT (1996, pg. 103).

também inter-relacionados. As variáveis são diversas, mas não desordenadas; elas estão “inter-relacionadas num todo orgânico”.¹³⁸

Os problemas de simplicidade elementar são solucionáveis por meio de duas variáveis. Os problemas de complexidade desorganizada possuem inúmeras variáveis incongruentes e encontram solução pela aplicação da estatística. Os problemas de complexidade organizada têm mais do que duas variáveis, mas que não chegam a tantas a ponto de necessitar de um método matemático para solucioná-las. O mais importante é que as variáveis são inter-relacionadas.

É preciso notar que essa aproximação com a biologia e com a medicina não é o mesmo que retomar uma analogia comum entre a cidade e um organismo vivo, um corpo humano, por exemplo. Essa analogia poderia levar à justificação da concentração das decisões em um lugar, funcionando como um cérebro, ou uma diferenciação rígida entre os espaços da cidade, de acordo com a função, como os tecidos e órgãos. O que Jacobs afirma é que os problemas urbanos também são problemas de complexidade organizada.

De fato, simplicidade e aleatoriedade não são duas características da questão urbana. Complexidade e inter-relação estão, por outro lado, sempre presentes quando se lida com problemas urbanos. Além disso, não se pode deixar de incluir outro elemento, o conflito. A sua eliminação poderia significar a confusão com outra analogia, muito utilizada pelo modernismo arquitetônico, que também não se aplica: a de que a cidade é uma máquina.

É certo que as peças de uma máquina são distintas, porém elas só interferem no funcionamento do todo quando quebram, precisando de substituição por outra igual. Ao contrário de uma máquina, a cidade não tende a uma finalidade à qual todas as partes aderem passivamente.

“In planning cities on the machine model, an urbanist is trying to “integrate” these needs in a transcendent way, and for the purposes of this integration conflict and pain between the parts of the human city are viewed as bad, as qualities to be eliminated. This is the same spirit as that found in excessive post-revolutionary discipline, or in the flight to hiding in a clean suburb. The actual, immediate experience of man, in all its possible freedom and diversity, is taken to be less important than a creation of a community that is conflict-free; the sense of living in the present is violated for an ideal society in which men live in such harmony that one can never imagine them growing in ways that will violate the “correct” interrelations they have with each other”.¹³⁹

Necessidades, conflitos e dor são sempre reais. Se não se dissociar das causas lhe dão existência, o direito à cidade não corre o risco de se tornar transcendente, portanto. Também não há qualquer pretensão à plenitude. Os inúmeros exemplos já citados atestam que ele é um

¹³⁸ JACOBS (2000, pg. 482).

¹³⁹ SENNETT (1996, pg. 97).

direito que vem sendo *feito*, para usar a expressão do morador entrevistado por Joaquim Falcão. O direito à cidade é uma obra permanente.

As reivindicações da *Revolta da Vacina* não foram meras reivindicações por propriedade, integridade física e dignidade. Na impossibilidade de serem desvinculadas do seu contexto, sob pena de conclusões esdrúxulas, impõe-se a sua associação com a questão urbana. Já então era a luta pelo direito à cidade, em seu estágio inicial, com ênfase em um dos aspectos que tem em si, os direitos individuais.

As *invasões*, com o significado próprio que o termo adquiriu a partir da segunda metade do século XX, já trazem consigo mais do que a reivindicação por ter um lugar para morar. Além da moradia, com equipamento público adequado e gratuito, elas trazem também a contaminação do direito de propriedade por um direito coletivo. A partir de então, é a propriedade desvinculada de sua função social que se torna antijurídica e não mais as *invasões*. A necessidade premente que lhes é essencial exige que o conceito de propriedade absoluta ceda espaço.

A relação da questão urbana com a cidadania impõe a obrigatoriedade da participação. Fazer das decisões sobre os rumos da cidade uma esfera de exercício da democracia foi uma conquista das mais significativas para o direito à cidade. As experiências brasileiras nesse aspecto são tão significativas que ganharam repercussão mundial.

Necessidades de caráter imaterial, como a preservação da memória, a manutenção da diversidade cultural e a proteção à aspiração estética, também estão presentes, assim como a necessidade de preservação do meio ambiente.

O direito à cidade nasce, portanto, junto com a questão urbana, que no início do trabalho foi definida como o mal-estar causado pela industrialização nas cidades. A partir dessa nova realidade cotidianamente conflituosa, atordoante e complexa, surgiram novas necessidades que merecem tutela jurídica. O direito à cidade existe associado a essas necessidades, por isso é também complexo. Direitos de caráter individual, coletivo e difuso o integram de maneira inter-relacionada e, em regra, em conflito. Não há a prevalência de qualquer deles *a priori*.

O direito de propriedade só encontra tutela quando cumpre a sua função social. Apesar da sua premência, o direito de moradia pode ter que ceder, caso esteja em jogo a proteção ao meio ambiente, à propriedade privada que cumpre sua função social ou à segurança dos próprios moradores, como no caso de assentamentos em encostas de morros. As remoções, entretanto, sempre geram a expectativa jurídica de que o Estado ofereça uma alternativa digna. O Judiciário, por seu lado, deve se sensibilizar para os benefícios da participação dos

envolvidos no conflito, do contrário os juízes continuarão resolvendo processos e não problemas. Ou seja, problemas concretos exigem soluções concretas e adequadas.

6. Conclusão: a realidade é maior do que o sonho

O que motivou o nome deste trabalho foi a corruptela de uma frase dita por Lúcio Costa em uma entrevista dada por ele na Plataforma da Rodoviária de Brasília, em 1987. O trecho é longo, mas merece transcrição completa.

“Eu caí em cheio na realidade, e uma das realidades que me surpreenderam foi a Rodoviária, à noitinha. Eu sempre repeti que essa Plataforma Rodoviária era o traço de união da metrópole, da capital, com as cidades-satélites improvisadas da periferia. É um ponto forçado, em que toda essa população que mora fora entra em contato com a cidade. Então eu senti esse movimento, essa vida intensa dos verdadeiros brasilienses, essa massa que vive nos arredores e converge para a Rodoviária. Ali é a casa deles, é o lugar onde eles se sentem à vontade. Eles protelam, até, a volta e ficam ali, bebericando. Eu fiquei surpreendido com a boa disposição daquelas caras saudáveis. E o “centro de compras”, então, fica funcionando até meia noite... isso tudo é muito diferente do que eu tinha imaginado para esse centro urbano, como uma coisa requintada, meio cosmopolita. Mas não é. Quem tomou conta dele foram esses brasileiros verdadeiros que construíram a cidade e estão ali legitimamente. É o Brasil... e eu fiquei orgulhoso disso, fiquei satisfeito. É isto. Eles estão com a razão, eu é que estava errado. Eles tomaram conta daquilo que não foi concedido para eles. Então eu vi que Brasília tinha raízes brasileiras, reais, não é uma flor de estufa como poderia ser, Brasília está funcionando e vai funcionar cada vez mais. Na verdade, o sonho foi menor do que a realidade. A realidade foi maior, mais bela. Eu fiquei satisfeito, me senti orgulhoso de ter contribuído.”¹⁴⁰

No projeto apresentado por Lúcio Costa em resposta ao edital do Concurso Nacional do Plano Piloto da Nova Capital do Brasil, a presença de Le Corbusier é constante; em um momento, explícita. As vias foram definidas a partir da “técnica rodoviária”;¹⁴¹ a separação entre veículos e pessoas é rígida, assim como a separação entre o tráfego de carros particulares e de caminhões de serviços; consta no plano a obrigatoriedade de que os prédios se sustentem sobre *pilotis*, para manter o térreo livre; as superquadras possuem uma cinta de área verde e amplos gramados; os prédios são isolados uns dos outros para realçar o seu aspecto estético. Por fim, ele conclui: “Brasília, capital aérea e rodoviária; cidade parque. Sonho arqui-secular do Patriarca”.¹⁴²

O termo *cosmopolita*, utilizado por Lúcio Costa na entrevista, remete ao documento, no qual a Plataforma da Rodoviária é comparada ao Piccadilly Circus, ao Times Square e ao Champs Elysées. O centro de Brasília, como um lugar aberto ao mundo, também é uma influência do *Plano Voisin*.

“Oferecer uma participação aos estrangeiros? Oferecer o centro de Paris, o terreno e os formidáveis imóveis, riqueza e esplendor nacionais, aos estrangeiros, aos americanos, aos

¹⁴⁰ COSTA (1995, pg. 311).

¹⁴¹ BRAGA (2010, pg. 165).

¹⁴² BRAGA (2010, pg. 175).

ingleses, aos japoneses, aos alemães? Sim, precisamente. [...]. Internacionalizar o centro de Paris”.¹⁴³

Tanto para o bem como para o mal, o projeto foi desvirtuado, como não poderia deixar de ser. É injusto atribuir a Lúcio Costa a responsabilidade pela transformação de Brasília na cidade extremamente excludente que é hoje. Mesmo que apenas respondendo ao edital de um concurso público, Lúcio Costa inseriu no plano de Brasília a sua preocupação com a segregação espacial por classes sociais e com o déficit de moradia. “Cabe à Companhia Urbanizadora prover dentro do esquema proposto acomodações decentes e econômicas para a totalidade da população [sublinhado no original]”¹⁴⁴. No entanto, o urbanista demonstra uma ingenuidade muito grande quando afirma que “a graduação social poderá ser dosada facilmente atribuindo-se maior valor a determinadas quadras”¹⁴⁵.

Como defendido neste trabalho, os problemas urbanos não são nem simples, nem aleatórios. A intenção¹⁴⁶ de um plano não é, e nunca vai ser, suficiente para transformar a realidade, que é maior e mais complexa do que qualquer sonho. Não se quer dizer com isso que a arquitetura é um mero resultado e sim que ela é um fator de influência entre outros. Por isso, ela não pode ser bem sucedida se não dialogar com eles. Essa já era, aliás, uma demanda de Gilberto Freyre quando Brasília estava sendo erguida.

“Brasília não é para ser considerada um puro problema de arquitectura, ou, sequer, de urbanismo, mas de ecologia. De ecologia tropical. [...]. Isto o que tenho dito, isto o que tenho escrito. Isto o que tenho procurado opor de concreto aos abstracionistas que, contrariando os próprios designios do Presidente Juscelino Kubitschek, julgam possível a um país pobre, como é o Brasil, dar-se o luxo de levantar uma cidade só de arquitectura escultural, com a sua edificação ordenada exclusivamente por arquitectos – aliás, ilustres – como por uma casta de sacerdotes sagrada, toda-poderosa e omnisciente.”¹⁴⁷

Para Gilberto Freyre, Brasília deveria ter o propósito deliberado de servir de ambiente para o encontro dos vários Brasis e não ser “dirigida conforme um esquema mais abstracto, no

¹⁴³ LE CORBUSIER (2009, pgs. 279-280).

¹⁴⁴ BRAGA (2010, pg. 174).

¹⁴⁵ BRAGA (2010, pg. 173).

¹⁴⁶ O termo *intenção* é central tanto para Le Corbusier como para Lúcio Costa. “A arquitetura está além das coisas utilitárias. A arquitetura é assunto de plástica. Espírito de ordem, unidade de intenção” (LE CORBUSIER, 1997, pg. XXXI). “Pode-se então definir a arquitetura como construção concebida com o propósito de organizar e ordenar plasticamente o espaço e os volumes decorrentes, em função de uma determinada época, de um determinado meio, de uma determinada técnica, de um determinado programa e de uma determinada intenção (COSTA, 2010, pg. 21). O termo também aparece no Plano de Brasília: “Ela deve ser concebida não como simples organismo capaz de preencher satisfatoriamente e sem esforço as funções vitais próprias de uma cidade moderna qualquer, não apenas como *urbs*, mas como *civitas*, possuidora de atributos inerentes a uma capital. E, para tanto, a condição primeira é achar-se o urbanista imbuído de uma certa dignidade e nobreza de *intenção*, porquanto dessa atitude fundamental decorrem a ordenação e o senso de conveniência e medida capazes de conferir ao conjunto projetado o deseável caráter monumental. Monumental não no sentido de ostentação, mas no sentido de expressão palpável, por assim dizer, *consciente*, daquilo que vale e significa [grifado no original] (BRAGA, 2010, pg. 164)”

¹⁴⁷ FREYRE (sem data, pg. 154).

seu afã universalista, do que telúrico e ecológico, na sua relação com a experiência mais profundamente brasileira do trópico”.¹⁴⁸

O sonho de Lúcio Costa não foi malogrado porque a realidade cuidou do que a intenção não conseguiria. Brasília só se tornou *civitas* por causa de um imprevisto. As pessoas que construíram a cidade, mas para quem ela não foi feita, escolheram permanecer aqui. Elas foram seguidas por outras, a quem a face da beleza foi negada. A vida só pôde vicejar neste solo por causa da luta dessas pessoas, encontrando caminho pelas frestas do concreto. A despeito dele, quase sempre.

¹⁴⁸ FREYRE (sem data, pg. 155).

7. Referências

- BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade: Quem Ganhou? Quem Perdeu?** Brasília, 2004. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/comissoes/cdu/artigos/estatutobassul.pdf>>. Brasília, 2004. Acesso em 26 de agosto de 2011.
- BENCHIMOL, Jaime. Revolta Urbana e Revolta da Vacina na Cidade do Rio de Janeiro. In: **Brasil Republicano – O Tempo do Liberalismo Excludente – Volume 1**. Organizadores: FERREIRA, Jorge Luiz e DELGADO, Lucília Neves. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- BENJAMIN, Walter. **Paris, Capital do Século XIX**. In: Cidade, cultura e globalização: ensaios de sociologia. C. Fortuna (org.). Oeiras: Celta, 1997.
- BERMAN, MARSHALL. Na floresta dos símbolos: algumas notas sobre o modernismo em Nova York. In: **Tudo o que é sólido desmancha no ar**. Tradução: Carlos Felipe Moisés, Ana Maria L. Ioriatti. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- BRAGA, Milton. **O Concurso de Brasília**. São Paulo: Cosac Naify, Imprensa Oficial do Estado, Museu da Casa Brasileira, 2010.
- BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº 383-3/SP**. Reclamante: Município de São Paulo. Reclamado: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Relator: Moreira Alves. Conhecida e julgada improcedente pelo Plenário no dia 11 de junho de 1992. Disponível em
- CALVINO, Ítalo. **As Cidades Invisíveis**. Tradução de Diogo Mainardi. 2ª edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.
- CARVALHO, José Murilo de. **A Construção da Ordem: a Elite Política Imperial. Teatro de Sombras: a Política Imperial**. Rio de Janeiro, RJ: Civilização Brasileira, 2007.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. Solo Urbano e Ação Pastoral**. Itaici, SP: Assembleia Geral realizada entre os dias 9 e 18 de fevereiro de 1982. Disponível em: <http://www.cnbb.org.br/site/component/docman/doc_details/85-23-solo-urbano-e-acao-pastoral>. Acesso em: 1 nov. 2011.
- COSTA, Lúcio. **Registro de uma vivência**. São Paulo: Empresa das Artes, 1995.
- COSTA, Lúcia. **Arquitetura**. 5ª edição. Rio de Janeiro: José Olympio, 2010.
- ENGELS, Friedrich. **A questão urbana**. Sem data. Coleção Fundamentos. nº 10.
- FALCÃO, Joaquim. Justiça social e justiça legal: conflitos de propriedade no Recife. In: FALCÃO, Joaquim (Org). **Invasões Urbanas: conflito de direito de propriedade**. Rio de Janeiro: Fgv, 2008. p. 95-120.
- FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 12ª edição. 1ª reimpressão. São Paulo, SP: Ed. Usp, 2006.

FERNANDES, Edésio. Um novo estatuto para as cidades brasileiras. In: OSORIO, Letícia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. p. 7-13.

FREITAG, Bárbara. **Capitais Migrantes e Poderes Peregrinos: o Caso do Rio de Janeiro**. Campinas, SP: Ed. Papirus, 2009.

_____. **Teorias da Cidade**. 3^a edição. Campinas, SP: Ed. Papirus, 2008.

FREYRE, Gilberto. **Brasil, Brasis, Brasília**. Lisboa: Ed. Livros do Brasil, sem data.

GRAHAM, Richard. Escravocratas, Latifundiários e o Fim do Império. In: **Escravidão, Reforma e Imperialismo**. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1979.

GRAZIA DE GRAZIA. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: OSORIO, Letícia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. Pgs. 15- 38.

HOBBSAWN, Eric. **A Era das Revoluções. 1789-1848**. 25^a ed. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

JACOBS, Jane. **Morte e Vida de Grandes Cidades**. Tradução: Carlos S. Mendes Rosa. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LANNOY, Camilo Pablo de. Anexo 1. In: **O Descompasso das Políticas Públicas para a Solução do Déficit Habitacional**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília. Brasília, 2006.

LE CORBUSIER. **Urbanismo**. 3^a edição. Tradução de Maria Ermantina Galvão. São Paulo: Ed. WMF Martins Fontes, 2009.

_____. **A Carta de Atenas**. 1933. Disponível em: <http://www.icomos.org.br/cartas/Carta_de_Atenas_1933.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2011.

_____. **Mensagem aos Estudantes de Arquitetura**. Tradução de Rejane Janowitz. Revisão técnica e notas de Rosa Artigas. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2006.

_____. **Por Uma Arquitetura**. 2^a edição. São Paulo: Ed. Perspectiva S.A., 1977.

LOWER EAST SIDE HISTORY PROJECT. **On This Day in 1968, Jane Jacobs arrested battling "LOMEX"**. Disponível em: <<http://leshp.org/features/153-on-this-day-in-1968-jane-jacobs-arrested-battling-qlomexq>>. Acesso em: 10 abr. 2011.

MACHADO DE ASSIS, Joaquim Maria. **Esaú e Jacó**. Porto Alegre, RS: L&PM, 2001.

MACHADO, Antônio de Alcântara. Apólogo Brasileiro sem Véu de Alegoria. In: **Brás, Bexiga e Barra Funda e outros contos**. 2^a edição. São Paulo, SP: Moderna, 2004.

MALARD, Maria Lucia. **As Aparências em Arquitetura**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos; ARANTES, Otília. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** 3^a ed. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2000.

_____. **O Impasse na Política Urbana no Brasil.** Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 2011.

MERLINO, Tatiana et al. Direito à moradia versus especulação imobiliária: entrevista com Raquel Rolnik. In: **Revista Caros Amigos.** nº 169/2011. São Paulo: ed. Casa Amarela.

PRADO, Débora. Luiza Erundina: mulher, trabalhadora, nordestina, solteira e política de esquerda. In: **Revista Caros Amigos.** nº 169/2011. São Paulo: ed. Casa Amarela.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local. Gabinete de Programação Orçamentária. Gabinete de Comunicação Social. **Regimento Interno – Critério Gerais, Técnicos e Regionais – 2011/2012.** Maio de 2011. Disponível em <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu_doc/ri_2011_2012_.pdf>.

REIS FILHO, Nestor Goulart de. **Quadro da Arquitetura no Brasil.** 2^a edição. São Paulo, SP: Ed. Perspectiva, 1973.

RIO, João do. As quatro ideias capitais dos presos. In: **A Alma Encantadora das Ruas.** São Paulo, SP: Companhia das Letras, 2008.

RODRIGUES, Carlos Divino Vieira. Composição de Conflitos Fundiários Coletivos Urbanos e o Desenvolvimento Sustentável da Cidade. Palestra proferida no seminário **Regularização Fundiária e Urbanística do Distrito Federal**, realizado nos dias 18 e 19 de agosto de 2011, na sede do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

ROLNIK, Raquel. **A Cidade e a Lei: Legislação, Política Urbana e Territórios na Cidade de São Paulo.** São Paulo, SP: Ed. Studios Nobel, 1999.

SANVITTO, Maria Luiza Adams. **Habitação Coletiva Econômica na Arquitetura Moderna Brasileira entre 1964.** Tese de doutoramento apresentada ao Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2009. Disponível em <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/27847>>. Acesso em 26 de agosto de 2011.

SENNETT, Richard. **The uses of disorder: Personal identity and city life.** London: Faber And Faber, 1996.

SEVCENKO, Nicolau. **A Revolta da Vacina: Mentes Insanas em Corpos Rebeldes.** São Paulo, SP: Cosac Naify, 2010.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos.** 7^a edição. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2010.