

*PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO VELHO
Secretaria Municipal de
Planejamento e Gestão - SEMPLA*

*Oficinas de apoio à Equipe
Técnica da Prefeitura de Porto Velho
para a revisão da Lei Municipal de
Parcelamento, Uso e
Ocupação do Solo*

OFICINA 1





REALIZAÇÃO

Superintendente Geral do Instituto Brasileiro de Administração Municipal

Paulo Timm

Diretora da Escola Nacional de Serviços Urbanos – ENSUR

Tereza Cristina Barwick Baratta

Coordenação

Henrique Gaspar Barandier

Professor

Henrique Gaspar Barandier

Rosane Coreixas Biasotto

Secretária da ENSUR

Selma Rodrigues

Apoio Administrativo

Verônica Desidério

Copyright Instituto Brasileiro de Administração Municipal

Largo IBAM, nº 01 - Humaitá - 22271-070 - Rio de Janeiro / RJ

Tel. (21) 2536-9797 Fax. (21) 2537-1262

E-mail: ibam@ibam.org.br - Web: <http://www.ibam>



ENSUR - Escola Nacional de Serviços Urbanos

Cursos, Oficinas, Seminários e Educação a Distância

Oficina 1

Anteprojeto de Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – Aspectos Conceituais

Período de Realização

Etapa a Distância | 01 a 19 de fevereiro de 2010

Etapa Presencial | 23 a 26 de fevereiro de 2010

Carga Horária

Etapa a Distância | 8 horas/aula

Etapa Presencial | 28 horas/aula

ÍNDICE

Objetivo.....	5
Programa da Etapa a Distância.....	5
Programa da Etapa Presencial.....	5
Equipe de Execução.....	5
Roteiro para Realização da Etapa a Distância.....	7
Exercício 1.....	9
TEXTO 1.....	11
A Cidade e a Lei: Legislação, Política Urbana e Territórios na Cidade de São Paulo.....	11
Introdução.....	12
Capítulo I – Gênese: Nasce uma Nova Ordem Urbanística.....	14
TEXTO 2.....	25
O Uso do Solo e o Município.....	25
Relações entre uso do solo e planejamento urbano.....	26
Mercado da terra urbana e especulação imobiliária.....	28

Objetivo

Trabalhar aspectos conceituais que orientarão o processo de elaboração do Anteprojeto de Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. A condução das discussões com o grupo de trabalho, portanto, buscará compreender fenômenos próprios da realidade de Porto Velho, bem como avaliar a legislação municipal vigente, particularmente o Plano Diretor.

Programa da Etapa a Distância

Atividades	Semanas Fevereiro		
	1 a 5	8 a 12	15 a 19
(Re) Leitura do Plano Diretor de Porto Velho e da Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo vigentes			
Exercício 1			
Leitura de 2 (dois) textos selecionados			
Exercício 2			

Programa da Etapa Presencial*

Fevereiro de 2010				
	23	24	25	26
Manhã	Política Urbana e Função Social da Cidade e da Propriedade Urbana – revendo a trajetória do Estatuto da Cidade	Formação e Componentes do Preço da Terra: Noções Básicas	Estatuto da Cidade e Regulação do Solo Urbano pelos Municípios	Conteúdo e Abrangência da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo
Almoço				
Tarde	Análise Crítica do Plano Diretor de Porto Velho	Caracterização do Município de Porto Velho	Plano Diretor de Porto Velho e os Instrumentos da Política Urbana	Sistematização dos Trabalhos e Encaminhamentos para Oficina 2

*Conteúdo básico, sujeito a adaptações a serem definidas pela equipe de coordenação.

Equipe de Execução

TEREZA CRISTINA BARWICK BARATTA

Diretora da ENSUR

Diretora da Escola Nacional de Serviços Urbanos – ENSUR, do Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM. Mestre em Ciências Políticas pelo Instituto Universitário de

Pesquisa do Rio de Janeiro, IUPERJ (1995) e Bacharel em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas/RJ (1976). Tem mais de 20 anos de experiência na área de administração pública. Construiu sua vida profissional atuando em equipes de planejamento do desenvolvimento municipal e urbano, grande parte como membro dos quadros técnicos do Instituto. Professora e coordenadora de vários cursos, oficinas e programas de capacitação político-gerencial para dirigentes públicos. Coordenadora pelo IBAM do Convênio de Cooperação Técnica na área de formação e capacitação assinado entre o Ministério da Administração Estatal – MAE, da República de Moçambique e o Instituto. Colaboradora em artigos e documentos sobre políticas sociais e gestão pública municipal.

HENRIQUE BARANDIER

Coordenador e Professor

Arquiteto e Urbanista, graduado pela FAU/UFRJ (Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro) e Mestre em Urbanismo pelo PROURB (Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da FAU/UFRJ). É assessor técnico do IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal) desde 2003 e Coordenador de Ensino de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente da ENSUR/IBAM (Escola Nacional de Serviços Urbanos) desde 2006. Experiência profissional na área de planejamento e projeto urbano, tendo participado de processos de elaboração de planos diretores, legislação urbanística, projetos urbanísticos e de regularização fundiária. Foi professor substituto da FAU/UFRJ, Departamento de Urbanismo e Meio Ambiente, nos anos de 1999 e 2000 e participou de pesquisas acadêmicas desenvolvidas no Laboratório de Projetos Urbanos do PROURB, do qual é ainda colaborador.

ROSANE BIASOTTO

Professora

Arquiteta e urbanista, mestre em Geografia Urbana pelo Instituto de Geociências da Universidade Federal do Rio de Janeiro – GEO/UFRJ. É integrante do quadro técnico do Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM na Área de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – DUMA, desde 2001, e professora de Escola Nacional de Serviços Urbanos – ENSUR/IBAM. Atua na supervisão e coordenação de projetos urbanos e ambientais. Experiência profissional em planejamento urbano e regulamentação de instrumentos de política urbana, tendo participado, desde 1992, de estudos e pesquisas urbanas e elaboração de planos diretores e legislação urbanística. Professora visitante da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Departamento de Urbanismo – FAU/DPUR no período de 2003 e 2004. Foi assessora técnica do Gabinete da Secretaria Municipal de Urbanismo da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro entre 1999 e 2001.



Roteiro para Realização da Etapa a Distância *(atividades preparatórias)*

ROTEIRO PARA REALIZAÇÃO DA ETAPA A DISTÂNCIA (ATIVIDADES PREPARATÓRIAS)

Atividade 1. (Re) Leitura do Plano Diretor de Porto Velho e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo vigentes

Passo 1:

Baixe os arquivos referentes à legislação urbanística de Porto Velho acessando o link

<http://www2.ibam.org.br/downloadibam/legislacaopvh.zip>

Passo 2:

(Re)leia criticamente o Plano Diretor e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo vigentes. Busque compreender seus conteúdos, implicações sobre a realidade de Porto Velho e identifique dúvidas que devam ser trabalhadas na Oficina presencial.

Atividade 2. Exercício 1

Passo 1:

Leia o enunciado do Exercício 1 na página 10 desta apostila.

Passo 2:

Responda individualmente as questões apresentadas no exercício.

Passo 3:

Envie suas respostas por e-mail para o endereço seminario@ibam.org.br. No assunto (*subject*) da mensagem coloque o título “Porto Velho – Oficina 1”.

Atividade 3. Leitura de 2 (dois) textos selecionados

Passo 1:

Leia os 2 (dois) textos apresentados nesta apostila (páginas 11 a 31). Busque verificar os conceitos fundamentais abordados nos textos e como esses podem contribuir para a compreensão da realidade de Porto Velho e do momento de revisão da legislação urbanística do Município.

Passo 2:

Registre aspectos do texto a serem discutidos na Oficina presencial.

Atividade 4. Exercício 2

Para realização do Exercício 2 aguarde orientações a serem enviadas pela coordenação para o seu e-mail.



Exercício 1



EXERCÍCIO 1

Após (re)leitura do Plano Diretor de Porto Velho (Lei Complementar Nº 311, de 30 de junho de 2008) e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de Porto Velho e suas alterações (Lei Complementar Nº 097 de 29 de dezembro de 1999, Lei Complementar Nº 110 de 07 de dezembro de 2000 e Lei Complementar Nº 336, de 02 de janeiro de 2009), responda as questões abaixo.

1. Indique 3 (três) aspectos que você considera positivos ou que foram bem abordados ou, ainda, que representam avanços no Plano Diretor de Porto Velho. Sucintamente justifique os aspectos indicados.
2. Indique 3 (três) aspectos que você considera relevantes para o Município de Porto Velho, mas que foram tratados de modo insuficiente, inadequado ou não foram abordados no Plano Diretor. Sucintamente justifique os aspectos indicados.
3. Formule 3 (três) questões que você considera importantes de serem discutidas nesta primeira Oficina que tratará de aspectos conceituais para orientação do processo de elaboração da revisão da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de Porto Velho.



TEXTO 1

A Cidade e a Lei: Legislação, Política Urbana e Territórios na Cidade de São Paulo*

Introdução (pág. 13 a 15)

Capítulo I – Gênese: Nasce uma Nova Ordem Urbanística (pág. 15 a 28)

*ROLNIK, Raquel. A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo / Raquel Rolnik - São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1997. (Coleção cidade aberta)

A Cidade e a Lei: Legislação, Política Urbana e Territórios na Cidade de São Paulo

Introdução

A história das cidades é marcada por eventos especiais ou corriqueiros que agem sobre a imensa inércia dos edifícios e das tradições. Podemos captar esse movimento de múltiplas formas: através da história social, na trilha dos sujeitos que a constituem; através da história intelectual, captando as idéias e conceitos que tecem sua cultura através da história de sua arquitetura e urbanismo, em uma cartografia de sua geografia construída pelo homem.

Em todos esses percursos – e em muitos outros que não mencionamos aqui mais por economia de palavras do que por questões da ordem das prioridades – está presente, invisível e silenciosa uma teia poderosa: a legalidade urbana, ou seja, o conjunto de leis, decretos e normas urbanísticas e de construção que regulam a produção do espaço da cidade.

Mais além do que definir formas de apropriação do espaço permitidas ou proibidas, mais do que efetivamente regular a produção da cidade, a legislação urbana age como marco delimitador de fronteiras de poder. A lei organiza, classifica e coleciona os territórios urbanos, conferindo significados e gerando noções de civilidade e cidadania diretamente correspondentes ao modo de vida e a micropolítica familiar dos grupos que estiveram mais envolvidos em sua formulação. Funciona, portanto, como referente cultural fortíssimo na cidade, mesmo quando não é capaz de determinar sua forma final.

Aí reside, talvez, um dos aspectos mais interessantes da lei: aparentemente funciona, como uma espécie de molde da cidade ideal ou desejável. Entretanto, e isto é poderosamente verdadeiro para o caso de São Paulo e provavelmente para a maior parte das cidades latino-americanas, ela determina apenas a menor parte do espaço construído, uma vez que o produto - cidade - não é fruto da aplicação inerte do próprio modelo contido na lei, mas da relação que esta estabelece com as formas concretas de produção imobiliária na cidade. Porém, ao estabelecer formas permitidas e proibidas acaba por definir territórios dentro e fora da lei, ou seja, configura regiões de plena cidadania e regiões de cidadania limitada. Esse fato tem implicações políticas óbvias, pois, além de demarcar as fronteiras da cidadania, há um importante mecanismo de mídia cultural envolvido, desde que as normas urbanísticas funcionem exatamente como puro modelo. Com isto queremos dizer que, mesmo quando a lei não opera no sentido de determinar a forma da cidade, como é o caso de nossas cidades de maiorias clandestinas, é aí onde ela é mais poderosa no sentido de relacionar diferenças culturais com sistemas hierárquicos.

Eis o tema deste livro - resgatar a história da legislação urbana na cidade de São Paulo como forma de penetrar na história da cidade, bem como de elucidar seu papel político e cultural ao longo dessa história. Procuraremos demonstrar, através da operação "desmonte" da legislação urbanística, que sua ineficácia em regular a produção da cidade é a verdadeira fonte de seu sucesso político, financeiro e cultural, em uma cidade em que riqueza e poder estiveram historicamente bastante concentrados.

Escolhemos o ano de 1886 para iniciar o relato em função da promulgação naquele ano de um Código de Posturas Municipais, que, embora não tenha sido o primeiro, foi pioneiro na compilação de diretrizes propriamente urbanísticas para a cidade. O livro trata com mais profundidade e detalhe o período compreendido entre 1886 e 1936, sendo a última data correspondente à promulgação da primeira anistia geral a construções irregulares na cidade. Durante esse período, que se inicia nos estertores do Império e termina na primeira fase do período getulista, é possível



apresentar a gênese e a crise da política urbana da República Velha. É também nesse período que as bases do populismo e clientelismo – tão fundamentais para entender a política urbana brasileira até hoje – foram lançadas.

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

Este mergulho na história, com olhos postos na relação cidade-lei, pretende, mais do que dialogar com a literatura existente sobre o tema, iluminar possibilidades de enfrentamento e superação dos limites perversos a que chegou a cidade de São Paulo neste final de milênio. Para aqueles que não aceitam a inexorabilidade das péssimas condições urbanísticas em que se encontra a cidade, cem anos de sua história revelam como tal condição tem uma lógica, construída passo a passo, a que chamamos ao longo do livro de sua *ordem urbanística*. Ao contrário do senso comum, não se trata de "desordem" ou "falta de plano", mas sim da formulação de um pacto territorial que preside o desenvolvimento da cidade há mais de cinquenta anos, impedindo-a de crescer com graça, justiça e beleza. Entender como esse pacto foi construído e qual é sua base jurídico-urbanística pretendem ser uma modesta contribuição em direção de sua transformação.

A Cidade e a Lei: Legislação, Política Urbana e Territórios na Cidade de São Paulo

Capítulo I – Gênese: Nasce uma Nova Ordem Urbanística

Era o dia 4 de um abril chuvoso e a cidade amanheceu envolta numa garoa persistente e úmida. Theodoro Maria de Salles saiu de sua chácara à beira do caminho de Campinas e dirigiu-se à Chácara do Chá, onde o barão de Itapetininga o aguardava com sua sege para, juntos, dirigirem-se à Casa do Trem. Era um grande dia – a primeira leva de imigrantes italianos que iriam trabalhar em suas plantações de café tinha acabado de aportar em Santos e passaria por ali, rumo ao interior. Já se viam ao longe o observatório que o dr. João Teodoro Xavier, presidente da província, acabara de erigir no Jardim Público e a casinhola rústica que servia de abrigo para as aves aquáticas do lago. Theodoro observava o movimento dos negros nas ruas, os vendedores de frutas com imensos tabuleiros na cabeça, o cheiro do angu matinal que as escravas de ganho ofereciam no centro da Praça da Luz e em frente ao gradil e portão do Jardim, junto ao belo chafariz de oito torneiras recém-inaugurado. Passantes ainda sonolentos, carregadores de água e vendeiras de peixe vestidas de saias curtas e cobertas com baetas azuis, ofereciam, descalças, a 12 vinténs a cambada de peixe para os tropeiros que, marchando vagarosamente pelas ruas tortuosas e lamacentas, deixavam a capital¹.

Quando, já chegando a seu destino, passaram pelo Campo da Luz, Theodoro indignou-se com o que viu: parte significativa do que fora uma das principais áreas do rocio, tão utilizada para o pasto dos animais que se dirigiam à Jundiá, estava sendo rapidamente ocupada pelos andaimes e tapumes de construções particulares, numa afoiteza que "mais parecia que estavam a ocultar algum negócio indevido"². Diante da constatação de tal "extensão roubada à servidão pública", Theodoro expressava sua surpresa, provavelmente sem perceber que naquele exato momento estava sendo protagonista de uma das maiores reviravoltas por que São Paulo passaria em sua história urbana. Essa transformação teve como elemento de sustentação novas formas de apropriação do espaço e de construção da cidade.

Os elementos que fazem parte desta história – as fazendas de café do Oeste paulista, os imigrantes aportando em Santos, a ferrovia, os escravos negros nos últimos momentos da escravidão, a água que logo mais deixaria de brotar dos chafarizes públicos, os vendedores que deveriam abandonar as ruas – moviam-se construindo uma nova geografia, para cuja forma de constituição contribuiu decisivamente o estabelecimento de uma nova regra do jogo de apropriação do espaço.

Para entender essa nova regra – que entrou em vigor simbolicamente a partir de 18 de setembro de 1850, quando foi promulgada a Lei Imperial n. 601, também conhecida como Lei de Terras –, é preciso investigar as bases jurídicas luso-brasileiras de acesso e de uso da terra. Este rápido mergulho na história legal luso-brasileira é necessário para contextualizar não apenas a lei formal que rege a construção das cidades brasileiras, mas sobretudo todos os diferentes modos de legalidade encontrados na lei,³ particularmente no que se refere à posse da terra.

¹ As descrições da paisagem paulistana estão baseadas em Antonio Egídio Martins, São Paulo antigo, Conselho Estadual de Cultura/Secretaria de Cultura, Esportes e Turismo, 1973; e no mapa São Paulo - chácaras, sítios e fazendas ao redor do centro (desaparecidos com a crescer da cidade), São Paulo, Museu Paulista.

² Jornal A Província de São Paulo, 4 de abril de 1875. "Campo da Luz + denúncia"

³ SANTOS, Boaventura de Souza. "O Estado, O direito e a questão urbana". In: FALCÃO, Joaquim de Arruda (org.). Conflito de direito de propriedade. Rio de Janeiro, Forense, 1984.

Não fez Deus o céu em xadrez de estrelas⁴

A história da legislação urbana em São Paulo reafirma a clássica proposição de Sérgio Buarque de Holanda em seu texto "O sementeiro e o ladrilhador"⁵ de que a colonização portuguesa, ao contrário da espanhola, não possuía um conjunto sistemático de regras escritas para o desenho da cidade. Em *Ordenanzas de Descubrimiento Nuevo y Población*, de 1563, os espanhóis delimitavam precisamente as regras de construção das cidades, mesclando a leitura renascentista das clássicas recomendações vitruvianas aos requisitos de sua própria estratégia de dominação dos impérios inca, maia e asteca. Em contraste, os portugueses permitiram uma ocupação mais livre da terra, desde que os lucros do comércio real e a ocupação da colônia estivessem garantidos. A precisão dos engenheiros militares portugueses, expressa na escolha das locações, na simetria e na racionalidade do desenho dos fortes, contrastava com a irregularidade formal dos centros urbanos no Novo Mundo.

Embora não existisse um corpo legal específico para aplicação na colônia, isto quer dizer que não havia uma noção de legalidade urbana lusa que, aplicada às especificidades da colonização das terras brasileiras, contribuiu para configurar aqui um território algo distinto das cidades do Reino. Tal legalidade era expressa nas Ordenações Afonsinas, de 1446, e Manuelinas, de 1521⁶.

Em nenhum desses códigos a questão da ordenação das cidades e critérios para sua fundação ou ainda para a administração das povoações foram estabelecidos de forma precisa. Ao contrário das *Ordenanzas de Felipe II* da Espanha que, partindo de critérios para a escolha do sítio, determinavam o traçado e definiam, em minúcias burocráticas, as formas de administração do cotidiano da cidade no Novo Mundo, a legislação portuguesa intervia em questões muito mais de ordem judiciária e fiscal do que propriamente urbanística ou política⁷. Sem dúvida contribuiu para delimitar essa diferença o fato de a construção de cidades ter sido um elemento fundamental para a dominação espanhola na América e que, ao contrário, a ocupação urbana portuguesa de terras brasileiras teve um interesse marginal ou subsidiário em um projeto eminentemente rural, ou nem mesmo rural, de exploração das riquezas naturais. Além disso, durante o período colonial, o caráter centralizador do sistema de capitanias hereditárias não abriu espaço para um poder político municipal substantivo.

Porém, algumas normas presentes nos códigos lusos são importantes para a definição posterior de uma ordem urbanística brasileira. Estão basicamente presentes em três temáticas: o sistema de representação indireta do povo no governo municipal, através das câmaras de vereadores, a definição do regime de propriedade urbana através do sistema sesmario e uma primeira formulação dos direitos de vizinhança.

⁴ Padre Antônio Vieira. Sermão da Sexagésima, "pronunciado em 1655 na capela real, em Lisboa". Citado in: HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil. 5 ed., Rio de Janeiro, José Olympio, 1969. p. 99.

⁵ In: HOLANDA, Sérgio Buarque de. Raízes do Brasil, cap. IV, op. cit.

⁶ Portugal, de Afonso Henriques até 1221, foi governado por leis esparsas. Sob Afonso II, as Cortes de Coimbra decretaram algumas leis gerais para todo o reino. D. João I (1385-1433) iniciou a primeira codificação das muitas leis que regeram, às vezes de modo contraditório, a vida política e social da nação. Esse trabalho continuou sob o reinado de D. Duarte e D. Afonso V (1433-81), tendo sido concluído em 1446. Durante o reinado de D. Manuel foi levada a cabo uma atualização desse corpo legal, que ficou conhecida como Ordenações Manuelinas. De acordo com: ANDRADE, Francisco de Paula Dias de, Subsídios para o estudo da influência da legislação na ordenação e na arquitetura das cidades brasileiras, Tese apresentada a Escola politécnica da Universidade de São Paulo para a concurso da cátedra de Engenharia Urbana, 1966.

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. São Paulo, Revistas Tribunais, 1985. p.4.

Câmaras municipais - o legislador local

A gestão urbana local através da eleição direta de vereadores foi definida pelo Código Afonsino, que tomou como modelo a forma de administração das cidades de Santarém, Ávila e Salamanca, generalizando os procedimentos para a totalidade dos municípios portugueses. Em São Paulo, a Câmara Municipal se instala em 1560 e passa imediatamente a ser o órgão mais importante do poder municipal, já que a representação da Coroa, através do donatário da capitania, se encontrava bastante ausente do cotidiano da cidade. Para a eleição dos vereadores votavam apenas os "homens bons", o que significava ser do sexo masculino e ter propriedades (terras e escravos).⁸

A Constituição imperial de 1824 confirmou um papel mais autônomo para as câmaras municipais, às quais compete o Governo econômico e municipal das cidades e vilas⁹, remetendo à legislação complementar o detalhamento das funções e competências municipais. No entanto, a legislação complementar reafirmou a subordinação das resoluções da Câmara às assembleias provinciais. Apesar desse papel subordinado, as câmaras municipais constituíram o cenário político por excelência em que se desenrolaram historicamente as principais negociações e definições em relação à ordem urbanística.

De acordo com a Constituição de 1824, não poderiam votar nas paróquias os menores de 25 anos, os filhos que estivessem na companhia dos pais, os criados de servir (com exceção dos guarda-livros e primeiros caixeiros e os administradores de fazendas rurais e de fábricas), os religiosos, os que não possuíam *renda líquida anual de duzentos mil réis por bens de raiz, indústria, comércio ou emprego*. Além das restrições que definiam quem eram os eleitores, outras condições se somavam para definir quem era elegível para o cargo de vereador: ter renda anual líquida superior a duzentos mil réis, não ser liberto nem criminoso pronunciado em querela ou devassa.

A Lei de 1º de outubro de 1828, que regulamentava as funções, a forma e o funcionamento das câmaras municipais no Império, reafirmava as prescrições da Constituição de 1824 acrescentando a necessidade de *dois anos de domicílio dentro do termo* para ser elegível como um dos nove (ou sete, para as vilas) membros da Câmara.¹⁰

Com o advento da República e a Constituição de 1891, os intendentes, que eram escolhidos pelo governo provincial, passaram a ser eleitos pela Câmara, entre os próprios vereadores. A Lei Orgânica dos Municípios, aprovada pela Assembleia Legislativa de São Paulo em 1891, autorizou

⁸ De acordo com a Prefeitura do Município de São Paulo. *O poder em São Paulo: História da administração pública da cidade*. Cortez/Prefeitura de São Paulo, 1992.

⁹ Carta de lei de 25 de março de 1824. Constituição política do Império do Brasil. Senado Federal, Subsecretaria das Edições Técnicas, Brasília, 1986, v. I.

¹⁰ Lei de 1º de outubro de 1828, que criou em cada cidade e vila do Império câmaras municipais. In: *Constituições do Brasil*, op. cit. O termo e a jurisdição territorial do município. Segundo Murilo Marx, em *Cidade no Brasil terra de quem?* São Paulo, EDUSP/Nobel, 1993, p. 93, um arraial poderia ser elevado à categoria de *freguesia* ou *paróquia* através da oficialização de sua capela ou ermida e sua elevação para igreja matriz. Como o registro oficial, de casamentos, nascimentos, morte, etc. se dava através da Igreja, tal elevação significava a primeira oficialização do núcleo urbano do ponto de vista jurídico e social. O passo seguinte era o reconhecimento político da aglomeração urbana, quando elevada à categoria de vila, podendo gozar, portanto de autonomia administrativa e financeira. O próximo passo é a elevação à categoria de cidade, segundo Aroldo de Azevedo em *Vilas e cidades do Brasil colonial: ensaio de geografia urbana retrospectiva*. São Paulo, Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo, 1956, não correspondia necessariamente ao critério de conter uma população maior nem mesmo sediar a capital de uma província, mas muitas vezes advinha de critérios de natureza geopolítica. Até o século XIX muito poucos povoados foram elevados a essa categoria: até 1822 eram 12 as cidades no Brasil; em 1867, 184. Com a República, todas as sedes municipais foram elevadas.

as cidades a coletar impostos estabelecendo sua própria receita.¹¹ Em 1898 foi criado o cargo de prefeito municipal.

Durante toda a República Velha (1891-1930), as municipalidades tiveram considerável autonomia enquanto corpos administrativos. As cidades eram responsáveis por todos os trabalhos nas estradas e pela manutenção e limpeza dos espaços públicos; pela construção e inspeção da infraestrutura (água, esgoto e iluminação); pela regulamentação do uso e ocupação da terra e pelo trânsito (regras conhecidas como posturas); pelo controle dos mercados e pela inspeção da atividade econômica. No entanto, até a Constituição de 1932, quando a municipalidade começou a coletar o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), sua receita não lhe dava autonomia financeira, sendo dependente do governo estadual para grandes investimentos.¹²

Com o advento da República, a cidadania excluía os menores de 21 anos, os analfabetos, os mendigos, os militares não-oficiais, os religiosos, os incapazes física ou moralmente e os criminosos condenados. Os estrangeiros eram excluídos do voto até se tornarem cidadãos, um processo que requeria muitos procedimentos burocráticos e podia levar vários anos para ser concluído. Esta última exclusão era importante porque, nesse período, os estrangeiros eram a maioria da população de São Paulo – 55% dos moradores da cidade em 1893. A exclusão do voto do estrangeiro (os que não foram automaticamente "nacionalizados" pela Constituição de 1891) significava a exclusão da maior parte das classes populares da representação política local.¹³

A exigência de alfabetização – mantida até 1988 – também tinha forte impacto, ampliando significativamente a esfera de exclusão, na medida em que a quase totalidade das classes populares era analfabeta.

Há que se ressaltar também a ausência das mulheres na esfera de participação política em nível local. Na virada do século, uma parcela bastante representativa, incluindo até mesmo as classes proprietárias, era analfabeta; começam a ser eleitoras com a República, porém apenas em 1952 foi eleita, na cidade de São Paulo, a primeira vereadora mulher, Ana Lamberga Zéglío. Finalmente, o voto não era secreto e sim aberto, o que facilitava seu controle.

Tabela 1 - Cidade de São Paulo: população total, analfabetos, mulheres, estrangeiros e eleitores registrados

	1886	1897	1922	1940
População total	47697	130775	579033	1326261
Analfabetos	-	83979	241331	236198
Mulheres	-	61196	188992	670588
Estrangeiros	12290	71468	206657	285469
Eleitores registrados	1906	9714	19460	

Fontes: 1886 número de eleitores e outros dados demográficos: *Comissão Central de Estatística: Relatório apresentado ao Exmo Sr. Presidente da Providencia*, 1888, p. 170-77; 1897: "Mappa eleitoral", in: *Relatório da Secretaria do Interior*, 1987; 1922: Resultado das eleições de 1 de março de 1922: *Correio Paulistano*, 28 mar. 1922, apud José Ênio Casalecchi. *O Partido Republicano Paulista (1889-1926)*. São Paulo, Brasiliense, 1987. p. 253-70. Outros dados demográficos: censos de 1893, 1920e 1940.

¹¹ Lei Orgânica do Município de São Paulo, 1891, art. 38. Diferentemente dos impostos territoriais, os impostos sobre construções eram coletados pelo governo estadual.

¹² Na era Vargas (1930-1945) a cidade, assim como os estados, perdem totalmente sua autonomia; as câmaras municipais são fechadas, os governadores estaduais são interventores designados pelo Governo da República e os prefeitos são nomeados pelos interventores. Nesse momento, além dos já excluídos pela primeira constituição republicana, acrescentasse a perda de direitos de cidadania para aqueles que exercem atividade social ou política nociva ao interesse nacional, exclusão reiterada no período pós-1964, de ditadura militar. Em 1947 a Câmara Municipal é reorganizada e passa a ter, inclusive, autonomia legislativa.

¹³ Dados populacionais extraídos de Reconstituição da Memória Estatística da Grande São Paulo-SP. Emplasa/Governo de Estado de São Paulo, 1981. p. 137.

Tais limitações indicam que, embora o município tenha tido ao longo de sua história relativa autonomia político-administrativa para definir seu próprio destino, suas instituições políticas estavam longe de ser representativas. A maior parte dos debates e dos projetos examinados pela Câmara Municipal durante a República Velha raramente envolvia a população, que era extremamente mal representada no processo eleitoral. Essa situação começou depois da Revolução de 1930 e explicitou-se com a redemocratização em 1945. Isso foi fundamental para a construção de novas regras relativas à legalidade urbana e tiveram as câmaras municipais como epicentro.

O poder sobre a Terra

O regime jurídico da propriedade de terras teve como fundamento, até 1822, a sesmaria, forma de propriedade instituída pelo Estado absolutista português em 1375, por D. Fernando I. Cabe aqui ressaltar a especificidade da experiência portuguesa no que se refere ao regime de propriedade. De acordo com Ricardo Castilho,¹⁴

"por conta de suas características histórico-geográficas particulares, o Estado absolutista português apresenta uma dupla especificidade em relação à Inglaterra e à França: não se originou de um feudalismo clássico e não promoveu a absolutização da propriedade – reservou-se o direito (o poder) sobre as terras, não abrindo mão da soberania do Estado na concessão do domínio da propriedade fundiária".

A forma encontrada para garantir esse poder foi a sesmaria, uma concessão de domínio condicionada ao uso produtivo da terra. Em um primeiro momento, caso a obrigatoriedade do cultivo não fosse cumprida, o domínio seria suspenso provisoriamente. A partir de 1475, a cassação passou a ser definitiva. O regime sesmarial português estendeu-se ao Brasil: as terras do Novo Mundo eram consideradas propriedade da Coroa e consignadas à Ordem de Cristo, ordem militar religiosa que tinha o rei português como grão-mestre e cujo patrimônio se confundia com o próprio patrimônio da Coroa.

A partir de 1530, a "carta para o capitão-mor dar terras de sesmaria" passada por João III a Martim Afonso de Souza introduz o sistema sesmarial no Brasil, com alguma especificidade em relação à Metrópole. A "carta de doação" permitia ao capitão-mor conceder terras e criar vilas. Eram confirmadas e regulamentadas por forais. A concessão se fazia gratuitamente, sob a exigência de ocupação com cultivo e desbravamento da terra e a obrigatoriedade de pagamento de apenas um dízimo – décima parte da produção –, à Ordem de Cristo. Os forais previam que o donatário não deveria acumular terras e sim cedê-las em sesmaria de "legoa em quadra", ou seja, com uma légua de frente por uma de fundo. Normalmente se estabelecia a frente, utilizando-se as margens e um rio ou a linha costeira, e o fundo era indefinido ou demarcado por acidentes geográficos identificáveis, como divisores de águas e espigões. Dada a vasta extensão do país e sua escassa população, a oferta de terra era tão grande que limites precisos não eram estabelecidos nem eram relevantes. Assim, as demarcações eram bastante incertas.

¹⁴ CASTILHO, Ricardo. A fragmentação da terra: propriedade fundiária absoluta e espaço-mercadoria no município de São Paulo. Tese de mestrado apresentada ao Departamento de Geografia da FFLCH da Universidade de São Paulo, 1993, apud Roberto Smith. Propriedade da terra e transição: estudo da formação da propriedade privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil. Tese de doutoramento apresentada a Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo, 1989.

Foi no interior dessas maldemarcadas léguas que se constituíram os patrimônios religiosos, origem de grande parte dos núcleos urbanos no Brasil. Segundo o historiador Murilo Marx,

"os patrimônios religiosos eram porções de terra doadas nominalmente a uma devoção, a um santo padroeiro. Passavam a constituir patrimônio deste órgão, e sua capela, administrada por uma entidade que deveria merecer a autorização da Igreja e obedecer também as ordenações do Reino.¹⁵

A garantia de subsistência posterior do templo se dava muitas vezes através de cessão de parcelas da gleba do santo, do aforamento ou da simples doação.

Esse mecanismo configurava uma das formas de organização fundiária dos núcleos urbanos que, na maioria das vezes, se combinava com as "datas", espécie de sesmaria urbana. Uma vez constituída a vila, a Câmara detinha o poder de doar e retirar terras, ou seja, cabia à municipalidade a concessão de "terras e chãos" a partir do "rocio da vila".

No sistema de sesmaria, assim como no de datas, a condição essencial necessária para estabelecer o domínio era a ocupação efetiva. Cabia à Câmara conceder as datas e zelar pelo cumprimento de tal condição sob pena de a terra voltar ao status de rocio e poder ser concedida a outrem.

O processo de obtenção de sesmarias era bastante moroso e burocrático, uma vez que os capitães-mores e, depois, os governadores-gerais eram de difícil acesso para grande parte das vilas da Colônia. Essa característica, combinada à imprecisão das propriedades, permitia que a posse pura e simples do território acontecesse nas brechas do sistema sesmarial. Enquanto sob um aspecto essa ocupação livre representava uma forma radicalmente diferente de ocupação da terra, em outro, mais importante, esta se baseava na mesma lógica sesmarial: seu fundamento de domínio era sua ocupação efetiva. O domínio se estabelecia através do uso e da ocupação em ambos os sistemas, no de sesmarias e no de datas urbano. A diferença estava na formalização – em um caso a relação de apropriação era mediada pela Coroa, através da Câmara e, em outro, é legítima mas não legal. A coexistência de uma legalidade inscrita na lei (lei-dos-livros) e uma legitimidade inscrita na prática social (lei-em-ação), estabelecida desde o período colonial, e a natureza complementar da livre ocupação e do sistema sesmarial, constituem aspectos fundamentais da lei de propriedade urbana no Brasil.

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 devolutas¹⁶, transformando em "costume jurídico" oficial o que era uma forma amplamente praticada. É difícil avaliar quantitativamente o que representou a posse em relação à propriedade sesmarial, o aforamento ou a data concedidos pela representação da Coroa no período colonial, mas não formalmente adquirida pelo ocupante. De 1822 a 1850, data de promulgação da Lei de Terras, a ocupação pura e simples transformou-se em regra. O ponto importante não é, entretanto, a relação quantitativa das duas formas de apropriação. O que precisa ser reconhecido – porque define os termos do desenvolvimento urbano no Brasil – é a existência de um padrão dual de ordens em permanente tensão.

A história dos usos da terra urbana é em parte a história da apropriação do espaço através tanto da ocupação real quanta da propriedade legal. Duas questões podem ser apontadas aqui: a raiz

¹⁵ MARX, Murilo. Cidade no Brasil. p.39.

¹⁶ CASTILHO, Ricardo. Op. cit., p.55

da noção de que o direito à terra está diretamente ligado a sua efetiva utilização, que remonta à própria ordem jurídica portuguesa, e a convivência entre um sistema oficial de concessão e um registro de terras virtual e acessível a poucos com a realidade do apossamento informal. Essa contradição, que, como vimos, não representava um problema ou uma fonte de conflito até 1850, passou a ser o elemento fundamental de tensão urbana a partir dessa data até nossos dias.

Propriedade, a posse deslegitimada

Lei n. 601, 18 set. 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império e acerca das que são possuídas por título de sesmaria sem preenchimento das condições legais, bem como por simples título de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a

titulo oneroso assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colônias de nacionais e de estrangeiros, autorizado o governo a promover a colonização estrangeira na forma que se declara.

Artigo 1º. Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra.¹⁷

A promulgação da Lei de Terras marca um corte fundamental na forma de apropriação da terra no Brasil, com grandes conseqüências para o desenvolvimento das cidades. A partir de sua promulgação, a única forma legal de posse da terra passou a ser a compra devidamente registrada. Foram duas as implicações imediatas dessa mudança: a absolutização da propriedade, ou seja, o reconhecimento do direito de acesso se desvincula da condição de efetiva ocupação, e sua monetarização, o que significa que a terra passou a adquirir plenamente o estatuto de mercadoria.

De acordo com a lei, as sesmarias comprovadas com o titulo ou a ocupação e as posses comprovadas com a efetiva utilização teriam um prazo para serem registradas e legitimadas. Tudo o que não fosse efetivado por meio desse procedimento e nem constituísse "os campos de uso comum dos moradores de uma ou mais freguesias, comarcas ou municípios" não poderia ser mais ocupado, a não ser através da venda em hasta publica ou da transação monetária entre particulares. A partir desse momento, os que se apossassem de terras devolutas ou alheias estariam sujeitos ao despejo sem pagamento das benfeitorias, pena de dois a seis meses de prisão e multa de cem mil reis.

Não foi por acaso que a mesma lei que instituiu um novo procedimento para a ocupação da terra regulamentou também a importação de colonos europeus livres para trabalhar no Brasil. Em seu artigo 18, a lei autoriza o Governo a

"mandar vir anualmente, à custa do Tesouro, certo número de colonos livres para serem empregados, pelo tempo que for marcado, em estabelecimentos agrícolas ou nos trabalhos dirigidos pela Administração Publica, ou na formação de colônias nos lugares que estas mais convierem."

A conexão entre o novo regime de terras e o projeto de importação de colonos europeus livres foi elucidada por Jose de Souza Martins: a terra no Brasil é livre quando o trabalho é escravo; no

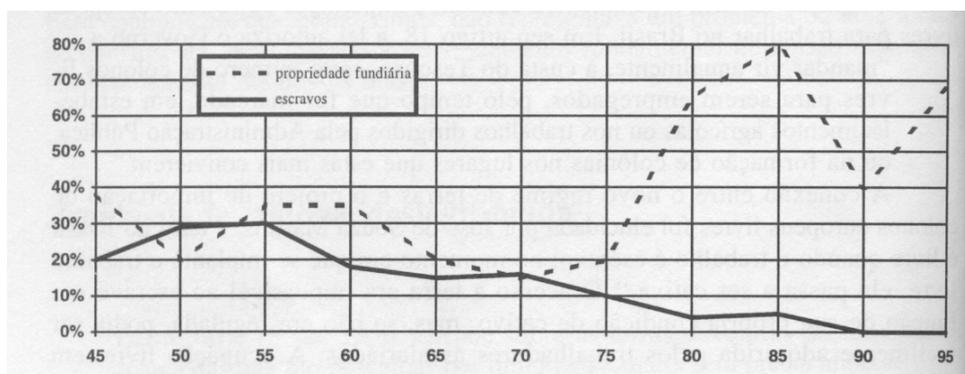
¹⁷ Lei n.601,18set.1850,do Império do Brasil

momento em que se implanta o trabalho livre, ela passa a ser cativa.¹⁸ O acesso à terra era impossível ao escravo em função de sua própria condição de cativo, mas, se não era regulada, podia ser facilmente adquirida pelos trabalhadores assalariados. A ocupação livre, em outras palavras, havia se tornando uma ameaça para a disciplina do trabalho e precisava ser restrita.

A abolição oficial do tráfico de escravos para o Brasil deu-se em intensa pressão diplomática britânica e após ameaça de intervenção da armada inglesa, que ocupou vários portos brasileiros em 1849 e 1850. Naquele momento, o eixo dinâmico da economia brasileira estava na expansão do plantio e da comercialização do café, a princípio implantado no vale do Paraíba utilizando mão-de-obra escrava. A expansão do café em direção ao Oeste paulista demandava crescentemente braços em um momento em que o escravismo já estava insustentável tanto por pressões externas quanto pela ação do movimento abolicionista nacional.¹⁹ A questão da mão-de-obra tornou-se, então, um dos grandes pontos de debate nacional, com a participação intensa dos cafeicultores paulistas na formulação de um novo projeto econômico para a nação, baseado no trabalho assalariado livre do imigrante europeu.²⁰

Ao longo do século XIX, a terra, gradualmente, substituiu o escravo na composição da riqueza. Se, até então, "o principal capital do fazendeiro estava investido na pessoa do escravo, imobilizado como renda capitalizada"²¹ durante a transição para o trabalho livre o papel de lastro passou para a terra. A Lei de Terras foi o resultado desse processo, na medida em que, concedendo um estatuto jurídico, a terra poderia ser hipotecada, servindo de garantia para a contração de empréstimos bancários, em um momento em que estes se ampliavam como estratégia para a expansão dos cultivos. A partir daí, a propriedade imobiliária apresentou tendência a valorização, "no sentido que representa parcela cada vez maior dos ativos, com o declínio dos escravos".²²

Participação de escravos e propriedade fundiária no patrimônio de proprietários selecionados - São Paulo (1845-1895)



Fonte: MELLO, Zélia Cardoso de. *Metamorfoses da riqueza - São Paulo 1845-1895*. São Paulo, Hucitec, 1985 PMSP, p. 83.

¹⁸ MARTINS, Jose de Souza. *O cativo da terra*. São Paulo, Editora Ciências Humanas, 1979.

¹⁹ O movimento abolicionista será mais atentamente examinado no capítulo 2, no qual abordaremos a evolução dos territórios negros em São Paulo

²⁰ Este tema - a transição do trabalho escravo para o trabalho livre - foi largamente explorado pela historiografia brasileira. Sobre o processo emancipatório ver CONRAD, Robert. *Destruction of Brazilian Slavery*. Berkeley, 1972; COSTA, Emilia Viotti. *Da senzala a colônia*. 2 ed., São Paulo, Difel, 1982; BETHELL, Leslie. *The Abolition of Brazilian Slave Trade*. Cambridge and New York, 1970. Sobre o projeto de imigração e suas conseqüências, DEAN, Warren. *Rio Claro: A Brazilian Plantation System*. Stanford, 1976; BEIGUELMAN, Paula. *A formação do povo no complexo cafeeiro*. São Paulo, Pioneira, 1977; KOWARICK, Lucio. *Trabalho e vadiagem: a origem do trabalho livre no Brasil*. São Paulo, 1977.

²¹ MARTINS, José de Souza. *Op.cit.*, p.26

²² MELLO, Zélia Maria Cardoso de. *Metamorfoses da riqueza - São Paulo 1845-1895*. São Paulo, Hucitec/PMSP, 1985. p. 82

A consequência dessa mudança nas regras do jogo do acesso à terra é fundamental para entender o que foi o processo de construção da cidade e da legalidade urbana a partir daí. A separação entre a propriedade e a efetiva ocupação ocasionou uma transformação radical na forma da cidade, na medida em que aparecem a figura do loteamento ou arruamento, o desenho das ruas e lotes prévios ao próprio ato de construir. A irregularidade do tecido colonial representou a posse do chão no momento da edificação, sem desenho, previsibilidade e demarcação prévios do lote e da rua, mais do que a filiação a um padrão estético ligado a uma tradição pintoresca. As terras eram doadas sem serem precisamente demarcadas, o que abriu espaço para litígios em torno de linhas demarcatórias da exata localização das "servidões". Diante da irregularidade das ruas e do alinhamento nas edificações, a Câmara condicionou em São Paulo, em 1831, a concessão de novos lotes à elaboração de um plano de arruamento.²³

Os limites precisos do terreno passam a ser importantes quando se trata de a ele atribuir um preço e de registrá-lo enquanto propriedade definitivamente privada e, portanto, definitivamente subtraída da esfera comunal. Daí advém a preocupação, na primeira sistematização das posturas municipais, que ocorreu em São Paulo em 1886, com o alinhamento, com a demarcação precisa do limite da servidão pública.

Os altos e baixos da economia cafeeira influíram decisivamente na definição de imóveis urbanos como estratégia para a diversificação de investimentos. Já no início do século XX, em 1902, uma política de contenção da expansão da lavoura de café, em função dos baixos preços no mercado internacional, estimulou investimentos em imóveis urbanos – cuja hipoteca, desde 1900, passou também a ser aceita por parte dos bancos como garantia de empréstimos a fazendeiros de café.²⁴

Uma espécie de crença comum atravessa períodos da história e grupos sociais: investir em imóveis neste país é o único investimento verdadeiramente seguro, que jamais, com crise ou plano econômico, vira pó. Assim, todas as definições da legislação urbanística que interferem diretamente no potencial de valorização dos terrenos urbanos acabam por ter uma importância que vai além das simples limitações de ordem técnica ou estética, interferindo em uma reserva de valor historicamente estratégica.

Direitos de vizinhos

Os seis livros que compõem a obra de Manoel Álvares Ferreyra, *Tractatus de novorum operum aedificationibus, eorumque nuntiationibus, et adversus construere volentes in alterius praejudicium*", de 1750, dedicados exclusivamente e ao tema das construções urbanas, constituem o maior estudo interpretativo das ordenações urbanas da legislação portuguesa durante o período colonial e até a proclamação da República.²⁵ Dos conjuntos de questões tratadas por Ferreyra, que cobrem da definição de cidade e espaço público até detalhes de edificações civis e religiosas, dois são particularmente relevantes para a construção da legalidade urbanística no Brasil: a definição de espaço público e a das servidões.

De acordo com Ferreyra, os bens urbanos - *bona civitatis*- dividem-se em três categorias: os destinados ao uso público de todos os habitantes (praças, pontes, vias e ruas, jardins e campos);

²³ REALE, Ebe. Brás, Pinheiros, Jardins. São Paulo, Pioneira/Edusp, 1982.

²⁴ CASTILHO, Ricardo. Op. cit., p. 103, apud Maria do Carmo Bicudo Barbosa. Tudo como dantes no quartel de Abrantes. As práticas da produção do espaço na cidade de São Paulo (1890-1930). Tese de Doutorado, FAU/USP, São Paulo, 1987.

²⁵ ANDRADE, Francisco de Paula Dias de. Op. cit., p. 53-103, apud Candido Mendes de Almeida. Direito civil eclesiástico brasileiro, Rio de Janeiro, 1860-73.

os conceituados como propriedade pública (pastagens comuns, chafarizes e edifícios públicos); e aqueles arrendados em proveito da municipalidade (os mercados). Por um, lado, esses sítios são considerados bens públicos de uso comum não por servidões juridicamente estabelecidas, mas por sua própria natureza. Por outro, as ruas são conceituadas com lugares públicos e devem obedecer as seguintes condições: o solo deve ser público, servir ao trânsito do povo, estender-se pelas cidades e vilas e dirigir-se a mares, rios e a outras vias públicas. Podem ser públicas, particulares e vicinais.

É preciso apontar que a conceituação dessas espécies de rua não se relaciona com o domínio ou a propriedade, mas com a função. A rua pública serve para o deslocamento no interior da cidade; a particular, para uso em atividades rurais e a vicinal, apenas a um bairro ou algum lugar determinado. Incluem-se, por exemplo, na categoria de vias vicinais os becos ou azinhagas. As vias públicas não podem ser impedidas por particulares; pelo contrário, a particular deve ceder terrenos de sua propriedade, sem retribuição ou indenização para a abertura de novos caminhos e novas ruas. Esta é uma das servidões que restringem os direitos dos construtores: a servidão de passagem, que impedia inclusive o plantio de árvores a não ser em jardins e hortos destinados exclusivamente para tal finalidade.

Outro conjunto de servidão também importante para as definições posteriores da legislação referia-se ao direito à vista, à luz e à elevação em maior altura em relação aos vizinhos. A servidão de vista visava garantir a aeração aos cômodos da casa e resguardar o desfrute da vista do céu e da atmosfera e das paisagens terrestres, marítimas, montanhas e matas. Em que pese a dificuldade de precisar medidas diante de uma multiplicidade de unidades – braça, vara, pés, quartas, canas, etc. – algumas distâncias são especificadas como necessárias para assegurar ar, luz e visão para os edifícios.

A Ordenação Filipina, por exemplo, exigia a distância mínima entre duas casas de "vara e quarta de medir", ou seja, 1,375 metro, quando as paredes vizinhas tivessem abertura de janelas, formando assim vielas ou becos. Já a distância entre paredes cegas deveria ser de dois pés, ou 0,44 metro, medidos não entre as paredes, mas entre os pontos onde caíssem as águas dos telhados, de modo a definir um espaço de servidão das águas pluviais. Esse corredor era destinado apenas a movimentação de ar e, segundo alguns juriconsultos, não era obrigatório. Isso significa que lateralmente os edifícios poderiam ser colados.

Quanto à distância frontal entre duas fachadas, deveria ser no mínimo de dez pés, porém se entre elas houvesse um espaço ou edifício público, a distância deveria ser de 15 pés, ou 3,3 metros.

A abertura de portas e janelas não poderia obstaculizar o trânsito nos espaços públicos, principalmente quando se tratava de portais, alpendres, varandas e sacadas. Tampouco poderiam atentar contra a privacidade de igrejas, seminários e conventos, ou olhar para dependência ou quintal alheio sem consentimento do vizinho. Finalmente, ninguém poderia fazer parede tão alta diante de alguma janela vizinha que impedisse sua vista. O resguardo do direito de vista referente ao mar, praias, montanhas e campos deveria ser de cem pés ou 22 metros.

Há um detalhe importante quanto às edificações urbanas que muda o sentido de todas essas prescrições. Em primeiro lugar, a definição de urbano ou rural não dependia da localização da construção, mas do tipo de edificação: precária ou rústica, denominada *casa*, ou permanente e sólida, chamada de *edifício*. As casas são rurais, os edifícios, urbanos. E mais: só eram consideradas aberturas que configuravam direitos a servidões as emolduradas em pedra; aquelas simplesmente recortadas em alvenaria ou mesmo feitas de madeira não asseguravam direitos. A

perenidade da pedra definia o direito; assim os marcos de pedra eram utilizados para a demarcação de terrenos, os marcos fontenários asseguravam o direito público ou privado às fontes de água, e o "padrão", pedra que se projetava para fora do edifício na largura da faixa de escoamento das águas pluviais da edificação. De acordo com Andrade,

"lembra-nos toda a iconografia, desenhada ou fotografada, das velhas cidades brasileiras: velhos casarões de pedra e cal, ou mesmo de grossa taipa, plantadas solidamente, grandes e pesados telhados derramados por sólidos beirais, sombreando paredes rematadas, à velha maneira, nos umbrais dos incontáveis vãos, por grandes pedras acinzentadas. A seus lados, baixos e desconjuntados casebres, portas e janelas fora de esquadro, abertas na parede descascada de taipa, mal cobertos pelo telhado desarrumado e descambando sempre mais para um lado do que para o outro."²⁶

Essa distinção entre a cidade dura, feita de materiais caros e duráveis, a qual correspondem direitos e privilégios, e a cidade móvel, precária, edificada com materiais baratos, a qual não corresponde prescrição nem direito algum, atravessa a história da cidade brasileira, constituindo a base de sua estrutura estético-política.

(continua...)

²⁶ ANDRADE, Francisco de Paula Dias de. Op.cit.,p.90.



TEXTO 2

O Uso do Solo e o Município *

Relações Entre Uso do Solo e Planejamento Urbano

(pág. 24 a 26)

Mercado da Terra Urbana e Especulação Imobiliária

(pág. 27 a 31)

*SANTOS, Carlos Nelson F. dos. O uso do solo e o município. 3.ed.Rio de Janeiro, IBAM, 1990.48 p.(Texto de Administração Municipal, 2)

O Uso do Solo e o Município

Relações entre uso do solo e planejamento urbano

O planejamento é um instrumento orientador do desenvolvimento urbano. Para ser eficaz, um plano deve compreender três etapas principais:

- 1) estudo e análise das condições concretas de determinada cidade, tal como se apresenta "aqui e agora";
- 2) proposição de situações e metas desejáveis para o futuro;
- 3) acompanhamento da aplicação das diretrizes e ações recomendadas, verificação de resultados, elaboração de novas proposições.

Quando a Lei n.º 6.766 determina que, antes de iniciar qualquer projeto de loteamento ou de desmembramento, o interessado **solicite ao Poder local (Prefeitura ou Distrito Federal) que defina** diretrizes urbanísticas, está indiretamente prestigiando e estimulando as atividades de planejamento. Há, inclusive, uma referência a municípios com população superior a 50 mil habitantes, que teriam de fornecer orientações quanto ao **uso do solo**, traçado de lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamentos urbanos e comunitário. Como as prefeituras desses municípios, naturalmente, terão de coordenar o conjunto de ações intencionalmente aplicáveis a cada parte da cidade para garantir a harmonia do todo, fica assim caracterizada a necessidade de algum tipo de plano.

Já existe certo conhecimento acumulado sobre planejamento urbano no Brasil. Há aproximadamente vinte anos praticam-se experiências no setor, na maioria dos casos, frustradas. Há mesmo pessoas que, por força disto, não crêem na eficácia do planejamento. E têm boas razões, pois se cansaram de ver diagnósticos detalhadíssimos e inúteis, acompanhados por recomendações impossíveis de aplicar a situações reais, por falta de instrumentos e de recursos. É bastante numerosa a quantidade de planos integrados, planos diretores, planos locais e planos urbanísticos que não passam de volumosos calhamaços, recheados de mapas e tabelas, pretensiosos, relegados para sempre ao fundo de alguma gaveta. Além disso, os planos são caros e acarretam desgastes políticos e financeiros. É natural a atitude de quem se retrai frente a eles. No entanto a Constituição obriga, no seu artigo 182, a existência de **planos diretores**, aprovados pelas câmaras municipais, para **idades** com mais de 20 mil habitantes. Não importa, o plano é um modelo cuja utilidade básica é servir para pensar. O plano analisa o que existe e, a partir da evidência das relações encontradas, propõe como devera ser daí em diante. Logo, ficam patentes dois aspectos: as mudanças propostas por um plano são da conta de todo mundo que "vive" e "faz" a cidade e que, sem a sua conscientização e participação, nada acontecerá conforme o previsto, não importando a qualidade "técnica" das previsões;

- não adianta fazer estudos detalhadíssimos das situações urbanas brasileiras, que mudam como um caleidoscópio, e que obrigam a um ir e vir de ações e reflexos sobre os resultados.

As correntes mais modernas do pensamento urbanístico recomendam que, para ser eficaz, um plano deve contar ao máximo com a participação da população e estimular cidadãos e grupos a se envolverem e se comprometerem com o futuro de suas cidades. Terão de ser feitos diagnósticos rápidos e de grande sensibilidade, provocando intervenções em determinados pontos e, em seguida, revendo os resultados, para saber mais e poder sugerir novas intervenções. Gradualmente, vai sendo abandonada a idéia do plano estático e acabado, que sabe tudo e diz como tudo tem de ser. Em seu lugar, valoriza-se a **processo de planejamento** em que, a partir

de noções gerais de onde se quer chegar, de definição de um rumo, procura-se perceber como as coisas estão sendo e acontecendo de verdade e se vai corrigindo a rota. Esse processo é um movimento, uma atividade contínua e tem de ser, essencialmente, político. O plano tem de abrir espaços para que as diversas forças atuantes na cidade (empresários, proprietários, trabalhadores, grupos de moradores ligados por interesses de idade, de religião e de atividades em comum) apresentem suas reivindicações e discutam os meios de compatibilizá-las.

Para elaborar um plano urbanístico, e precise saber mais do que o que é informado de imediato pela aparência material e física dos elementos urbanos (bairros, ruas, quarteirões, edifícios). Por isso, quando se planeja uma cidade, são feitos estudos econômicos e sociais, além dos especificamente urbanísticos. Deve-se tomar cuidado, porém, para não exagerar em estudos muito teóricos, que acabam não servindo para nada e tornam-se camisas-de-força.

Por melhores que sejam os modelos, as cidades sempre escapam as simplificações, pois, no dia-a-dia, sintetizam muitos elementos provocadores de variação e mudança, os quais não há meios de prever e controlar. Às vezes são executadas ações visando, com as melhores intenções, a um determinado objetivo, e os resultados saem muito diversos do esperado.

Um bom processo de planejamento pode contribuir para orientar o desenvolvimento da cidade e estimular, na medida do possível, as formas de crescimento mais desejáveis, de acordo com o julgamento da comunidade.

Para os centros submetidos a aumentos significativos de população, há duas alternativas:

- adensamento e reordenação das áreas já ocupadas;
- incorporação de novas áreas, pelo avanço da urbanização sobre as limítrofes, caracterizadas pelo uso rural.

As cidades brasileiras estão se expandindo através de combinações entre essas duas alternativas. Quando há um esforço positivo de planejamento, pode-se dosá-las convenientemente. São provocadas alterações de uso nas partes mais antigas e escolhidos os novos terrenos que deverão ser parcelados e ocupados e ter definida sua destinação.

É obrigação dos poderes públicos e, em particular do Poder Municipal, perseguir as melhores e mais racionais formas de uso do solo urbano fazendo com que a propriedade cumpra a sua função social, como manda a Constituição. Essa prática tem reflexos sobre a economia do País, pois nas cidades se produz riqueza, e um bom ordenamento do espaço ajuda a articular os locais de moradia e os de trabalho, provocando fluxos mais livres de bens e de pessoas e favorecendo as trocas. Ocorrem reflexos, também, no bem-estar da população, oferecendo-lhe a oportunidade de viver em ambientes mais limpos, mais baratos e mais saudáveis, onde tudo seja mais acessível e o cotidiano não seja tão complicado e desgastante.

O Uso do Solo e o Município

Mercado da terra urbana e especulação imobiliária

Num sistema capitalista, como o brasileiro, as lógicas econômicas são baseadas na acumulação de capital e na obtenção de lucros. Há uma tendência para transformar valores em mercadorias, cuja circulação garanta a reprodução do capital. Ao Governo compete interferir para impedir que os interesses restritos das unidades de capital consigam impor-se aos interesses da sociedade como um todo, o que acabaria por estrangulá-la.

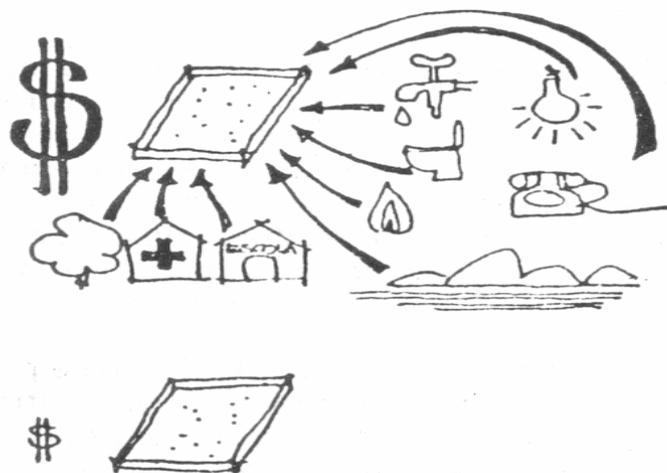
Unidades de capital são pessoas físicas ou jurídicas cuja acumulação é suficiente para torná-las notáveis e ativas nos seus respectivos contextos sociais. No Brasil coexistem desde as enormes unidades multinacionais, que contam com recursos financeiros e tecnológicos que vêm de fora (como a Volkswagen, por exemplo), até microempresas informais, funcionando em fundos de quintal.

O valor de um bem depende do uso que lhe for dado. De acordo com a época, um uso pode ser mais ou menos requisitado. Quanto mais raro for um bem julgado essencial, maior será sua demanda e maior valor ele terá. Nas cidades que estão crescendo muito rapidamente, a terra urbanizada (isto é, terra com esgoto, água encanada, ruas pavimentadas, iluminação pública e particular, transportes, praças, escolas, etc.) torna-se cada vez mais rara. Logo, seu custo tende a crescer muito.

O valor da terra rural depende da produção que é possível a partir dela. Há culturas que permitem colheita anual, outras que são bianuais ou alternadas. Cada vez que se usa o solo, este entra de novo no circuito econômico. Já o valor da terra urbana se esgota a partir do uso que dela se faça. Cada ponto do solo urbano é único em relação a todos os outros e apresenta possibilidades limitadas de uso, caracterizando uma **oferta inelástica**.

A condição indispensável para construir numa cidade é dispor de um pedaço de solo. A tecnologia moderna já permite a quem possui um terreno reproduzi-lo artificialmente muitas vezes no espaço. Quando se constrói um edifício de cinquenta pavimentos, por exemplo, é como se estivesse se multiplicando cinquenta vezes no ar a fração do solo que ele ocupa. Naturalmente, o objetivo de quem possui um terreno na cidade e quer ganhar muito dinheiro com ele, é fazer uma destas construções.

Nem todos os terrenos na cidade têm o mesmo valor. Os que estão mais próximos do centro e são melhor servidos por infra-estrutura (esgoto, água, luz, gás, telefone, etc.) e por equipamentos públicos (escolas, hospitais, parques, praças, etc.) valem mais. Os que estão perto do mar, ou têm bela vista, ou bom clima são os mais disputados como local de residência. Há lugares que são bons pontos comerciais e outros que são propícios ao desenvolvimento industrial. A comparação entre esses fatores é que vai justificar as diferenças. Convém também não esquecer que a próprio jogo social "produz" determinados espaços. Há áreas que ficam na moda, como Ipanema no Rio de Janeiro; outras são discriminadas. Os mais ricos querem juntar-se e procuram isolar-se. Os pobres são degradados para os locais com as piores condições urbanísticas, os únicos compatíveis com sua renda.



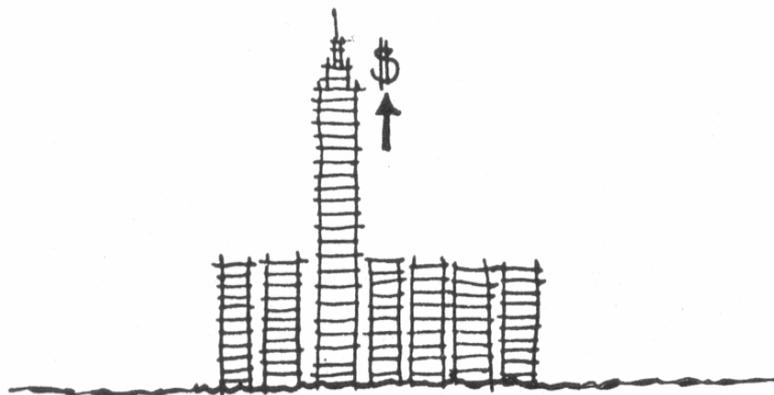
Chamam-se externalidades estes fatores sobrepostos a um terreno urbano e que são capazes de motivar sua ocupação. Há **externalidades positivas**, como a proximidade do mar, a existência de rede de esgotos e vizinhança de "gente fina", e **externalidades negativas**: grande distância do local de trabalho, falta de transporte, falta de segurança, insalubridade, etc. As externalidades da mesma natureza se atraem, ou seja, existe uma tendência de se acumularem todas as benfeitorias em determinados sítios, deixando os outros desprovidos. Quanto maior o número de externalidades positivas, mais cara e a ocupação de uma área, bairro ou rua e mais exclusivo o seu acesso. **Acessibilidade** é a capacidade de consumir externalidades positivas. Apenas as classes mais elevadas em nossa sociedade têm acessibilidade plena aos melhores pontos das cidades.

Ainda que, à primeira vista, as externalidades pareçam ser naturais e tenham um ar de fazer parte "das coisas deste mundo", elas são, de fato, bastante artificiais, pois nascem de valores socialmente criados. Só para dar um exemplo: até o começo do século XX, as praias nas cidades brasileiras serviam apenas para depósito de lixo e moradia de pescadores, não possuindo importância por longo tempo. Hoje em dia, ao contrário, qualquer terreno em beira de praia pode valer milhões. Grande parte das externalidades **nasce da ação do Poder Público**, que é encarregado de prover o que se chama de **bens de consumo coletivo urbanístico** (infra-estrutura e equipamentos urbanos).

Os recursos são pequenos e as necessidades de atendimento a cidades que crescem ininterruptamente são enormes. A falta de espaço político afastou os pobres das decisões sobre o que fazer com o dinheiro público. Os mais ricos são também os que possuem maior poder para influenciar na distribuição de benfeitorias. Não é por acaso que as cidades brasileiras estão apresentando uma distribuição tão irregular de externalidades positivas, extremamente concentradas em áreas mínimas e em geral restritas aos centros e às suas cercanias, onde vivem e trabalham os mais endinheirados. Por outro lado, é nessas áreas que há empregos para a maioria dos cidadãos pobres que, no entanto, tem de ir viver longe, em lugares baratos, porque desprovidos de facilidades.

Há grandes contra-sensos na situação descrita. Todos os que trabalham e que pagam impostos ao Governo contribuem para a execução de obras que favorecem a vida de alguns. Pior ainda: para os que têm a sorte de ser proprietários nas áreas onde são feitas as obras, cai do céu um presente que não lhes custou nada, mas que vale muito. Existe uma tendência para reter esse valor. Quem consegue "segurar" um terreno bem localizado pode lucrar muito, à medida que se esgotem todas as outras possibilidades de se construir nas áreas próximas.

A introdução de melhorias pode valorizar de tal forma uma área que ocasiona seu superuso. É aquela história de quem deseja ganhar muito dinheiro multiplicando a área do seu terreno quantas vezes for possível no espaço. Para prevenir os abusos e garantir o próprio funcionamento das cidades, o Governo conta com o poder de polícia e pode acionar uma série de mecanismos de indução e de restrição, como as leis de zoneamento, os códigos de obras e a fiscalização. Para isso, são muito úteis as diretrizes do planejamento relativas ao uso do solo.



Quem pratica o monopólio, isto é, torna-se dona exclusivo da acessibilidade a uma área urbana socialmente valorizada com os recursos do bem público, está imobilizando capital. Isto é desfavorável às unidades mais dinâmicas do capital, que querem vê-lo circulando, bem como à sociedade, pois desta forma não se produz nada e não são gerados novos empregos. O Governo é sensível ao problema e está tentando resolvê-lo tanto na área jurídica (novas leis), quanto na área técnica (planos e programas). O planejamento, aliás, é um instrumento de que o Estado se vale para impedir que as unidades do capital, na sua ânsia de acumulação, acabem por se destruir entre si e à ordem social. É uma das formas de fazer valer as necessidades e vontades coletivas.

Quem monopoliza o mercado imobiliário, tornando-se proprietário de grandes extensões de terras urbanas raras, tem condições de ditar e controlar seus preços e pode, portanto, especular. Essa é uma atividade parasitária e danosa ao conjunto social, pois prejudica a economia, diminui a oferta de terrenos indispensáveis – tornando difícil a vida dos pobres, que não podem pagar os altos preços exigidos pelos lotes – e atrapalha o desenvolvimento regular das cidades. O Governo é a primeira vítima do processo, porque fica limitado a uma atividade de bombeiro, correndo daqui para ali ao tentar resolver um problema insolúvel. Os poucos recursos públicos ficam restritos a pontos mínimos e estéreis, sobrando apenas migalhas a serem distribuídas para o resto da população, que, crescendo de forma irregular e descontrolada, desafia qualquer possibilidade de atendimento lógico.

Há uma tradição, no Brasil, de se investir em terra, única forma de garantir o capital acumulado, às vezes com muito sacrifício. Mesmo a classe média e os pobres tentam fazer especulações



sobre terrenos urbanos. Não há outra alternativa. As instituições financeiras, que proporcionam o retorno de investimentos produtivos, são distantes, incompreensíveis e pouco confiáveis (como a bolsa de valores, por exemplo) ou submetidas a caprichos do Governo (como as cadernetas de poupança). Como alternativa resta a compra de terra, negócio ótimo de imediato, porque assegurado pela procura contínua de algo cuja oferta é limitada. A longo prazo, porém, é péssimo para as cidades e para seus habitantes.

Para resolver os problemas da retenção – socialmente indesejável de terrenos urbanos, viabilizando a disseminação dos serviços públicos, serão necessárias medidas de estímulo e de repressão. A maioria, como as que dizem respeito à abertura e à consolidação do mercado de capitais e ao uso dos direitos de propriedade, está nas mãos da União. Aos municípios cabem os instrumentos de controle do desenvolvimento urbano, através de determinações relativas à conservação e à mudança dos usos do solo já ocupado e ao parcelamento e à inserção no mercado de solo a ocupar. Só para dar uma idéia do estado calamitoso a que chegaram as cidades brasileiras, basta dizer que na primeira delas, São Paulo, 50% da área considerada urbanizada estão desocupados. Isto quer dizer que qualquer benefício introduzido pela Prefeitura ou pelo Governo Estadual representa esforço dobrado, pois é como se atendesse a um lote e desatendesse a outro. Apesar disso, continuam sendo retalhadas glebas ainda mais distantes, porque os mais pobres são obrigados a ir morar em lotes que não valem nada, isto é, nos quais não haja qualquer investimento público.