




XVII ENANPUR

SÃO PAULO • 2017



Segregação residencial em perspectiva histórica: delimitações administrativas e de áreas de intervenção urbanística em Porto Alegre

Residential segregation in a historical perspective: administrative limits and urban intervention demarcations in Porto Alegre

Cleandro Krause, IPPUR/UFRJ, cleandrokrause@uol.com.br

Fania Fridman, IPPUR/UFRJ, fania.fridman@gmail.com

RESUMO

O artigo dedica-se ao tema da segregação residencial em Porto Alegre no período de continuidade administrativa do final do século XIX a meados do século XX, quando a responsabilidade pela provisão de serviços recaía majoritariamente sobre a municipalidade. Entre as ações da municipalidade com potencial de gerar segregação, enfatizamos as delimitações administrativas (distritos e limites urbanos, suburbanos e rurais) e de áreas de intervenção urbanística (projetos de melhoramentos, planos gerais e parciais, e zoneamento, lato sensu). Às delimitações espaciais articulamos ações concorrentes promovidas por meio de instrumentos tributários, normas edilícias e de parcelamento, e condições de acesso aos serviços domiciliares. Verificamos que as delimitações espaciais foram eficazes em dispor desigualmente os meios que viabilizaram a produção e a reprodução das classes sociais, seja separando distritos em que se manifestava uma crescente diferenciação da estrutura socioespacial, seja tratando de maneira distinta as áreas incluídas ou excluídas dos limites do zoneamento e das intervenções físicas. Concluímos pela necessidade de contrapor a noções consagradas e neutras como as de um zoneamento “natural” ou “espontâneo”, a explicação de configurações setoriais características como resultante da ação de forças econômicas, políticas e ideológicas que as determinaram.

Palavras Chave: segregação residencial; melhoramentos urbanos; zoneamento; plano diretor; Porto Alegre

ABSTRACT

The city of Porto Alegre has had administrative continuity from the end of the 19th century to the middle of the 20th century, when most of the urban utilities and services were provided by the municipality. Potential segregation could be related to administrative limits and urban intervention demarcations (projects, plans, and zoning). Here we articulate spatial limits and demarcations to concurrent actions such as fiscal instruments, building and development norms, and conditions for connection to utilities. We have also found relations between spatial limits and demarcations, and unequal deployment of means of production and reproduction of social classes, through the individualization of districts where differentiation of the socio-spatial structure had arisen, and different treatments of areas included in or excluded from the limits of zoning and urban improvements. We conclude that it is necessary to confront traditional and neutral notions such as “natural” or “spontaneous” zoning with an explanation of sectoral configurations, as observed in our case, as a result of economic, political and ideological forces that determined them.

Keywords: residential segregation; urban interventions; zoning; master plan; [city of] Porto Alegre

INTRODUÇÃO

O presente texto reflete o estágio de uma pesquisa em andamento sobre fatores que influenciaram a formação e transformação da estrutura socioespacial urbana de Porto Alegre após a proclamação da República. Com a reorganização dos governos municipais, uma série de medidas administrativas, adotadas a partir da edição da Lei Orgânica de Porto Alegre, (1892)¹, sinaliza o início do período em exame, marcado pela continuidade e pelo *continuismo* (Bakos, 2013). Entre 1897 e 1937, apenas três eleitos ocuparam o executivo municipal de Porto Alegre: José Montauray (1897-1924), Otávio Rocha (1924-1928) e Alberto Bins (intendente de 1928 a 1930 e prefeito nomeado naquele ano, permanecendo até 1937). Aos intendentess e prefeitos do Partido Republicano Rio-grandense (PRR), indicados pelo presidente do estado e eleitos com notória ocorrência de fraudes², veio juntar-se a administração de José Loureiro da Silva. A exemplo do prefeito anterior, este foi indicado pelo interventor federal, e sua gestão (1937-1943) teve intensa realização de obras, o que nos aponta para possibilidades de compreender a continuidade administrativa para além dos governos do PRR. Em termos políticos, também nos sentimos autorizados a tal compreensão, pois, se “à guisa de reciprocidade entre governo do Estado e município, o que de fato [ocorria até 1937 era] uma liberdade vigiada do intendente pelo governador” (Bakos, op. cit.: 43), e não a efetiva autonomia do município, com o Estado Novo tal modo de relacionamento entre os entes não mudaria tanto como se poderia supor.

Havendo dificuldades em contratar a prestação de serviços, em razão de alegados maior custo ou desinteresse do mercado, a intendência de Porto Alegre veio a provê-los ela mesma, em um quadro que também distinguiu a cidade em relação a outras capitais do país, em que nenhuma municipalidade assumiu tantas responsabilidades (Bakos, 2013; Souza, 2010). Os serviços somaram-se a obras, principalmente viárias, compondo, portanto, os *melhoramentos* de que a cidade tanto necessitaria, conforme assegurava o discurso hegemônico. Para tanto, cresceu a dependência de fontes de receitas orçamentárias extraordinárias, na forma de empréstimos e, em consequência, aumentou o endividamento do município durante todo o período.

Interessa-nos examinar os fatores que corresponderam à ação direta do poder público, com potencial de causar diferenciações espaciais que, ao fim e ao cabo, teriam contribuído para o aumento da segregação socioespacial interna à cidade, especificamente pela diferenciação dos lugares de residência das diferentes classes sociais. Tais fatores foram aqui agrupados tentativamente, seguindo a sequência cronológica de seu surgimento em Porto Alegre: (i) delimitações administrativas, sob a forma de limites intramunicipais – urbanos, suburbanos e rurais – e de distritos das subintendências e da polícia administrativa, a partir de 1892; (ii) dispositivos relativos à tributação imobiliária, a partir de 1892, ano em que se promulga a lei relativa ao imposto de décima urbana sobre prédios e terrenos não edificadoss³; (iii) dispositivos atinentes às edificações e ao parcelamento urbano, a partir de 1893, ano em que foi promulgado o Código de Posturas Municipais sobre Construções⁴; (iv) dispositivos correspondentes aos serviços urbanos e às suas condições de acesso domiciliar, a partir de 1911, ano em que os “serviços

¹ A Lei Orgânica organizou o regime de governo autônomo do município de acordo com as bases estatuídas na Constituição do Estado.

² Nas palavras de Décio Freitas, no governo estadual havia “uma ditadura eletiva, através de um processo que impedia o voto livre, já que não era secreto, e sim a descoberto” (citado por Souza e Freitas, 2010: 26), o que também se aplicava ao município.

³ Em 1898 estabelece-se tributação diferenciada para imóveis urbanos e suburbanos; e em 1918 institui-se cobrança de imposto sobre terrenos diferenciada conforme sua localização.

⁴ O Código foi alterado em 1913 pelo Ato nº 96, que instituiu o Regulamento Geral de Construções e, em 1927, pelo Decreto nº 108, que regulamentou a “abertura de vias de comunicação”.

industriais” aparecem destacados no orçamento; e (v) delimitações de áreas de intervenção correspondentes a projetos de melhoramentos e planos gerais ou parciais, a partir de 1914, ano em que foi apresentado o Projeto de Melhoramentos e Orçamento por João Moreira Maciel.

Grosso modo, estão compreendidas nesses cinco grupos as três frentes de combate que teriam sido a origem da intervenção estatal no controle da produção do espaço urbano e habitacional – legislação urbanística, planos de saneamento básico e estratégia de controle sanitário (Bonduki, 2013). Adicionalmente, pretendemos colocar maior ênfase nas determinações econômicas (especialmente a tributação imobiliária) e no papel das delimitações espaciais *per se*, como expressão do poder de incluir/excluir setores e populações urbanas no/do acesso aos meios de consumo coletivo e, afinal, à urbanidade.

É importante notar que os fatores reunidos nos quatro primeiros grupos teriam entrado em ação antes que se pudesse considerar propriamente a existência de *planejamento urbano lato sensu* ou de *urbanismo*, enquanto técnicas e discursos do poder público sobre a cidade (conforme Villaça, 1999). Contudo, propomos relativizar essa afirmação pela formulação de duas hipóteses: as delimitações administrativas teriam antecedido às formas mais elaboradas de zoneamento que viriam a ser desenvolvidas posteriormente; e as delimitações de áreas de intervenção dos projetos de melhoramentos estariam na raiz dos instrumentos que, mais adiante, viriam a ser conhecidos como planos diretores. A hipótese da pesquisa é a de que tais delimitações foram capazes de moldar a cidade sobre a qual, mais à frente, se debruçaria o planejamento urbano como conhecemos hoje, de modo que este não viria a intervir sobre um objeto *amorfo*, e sim, já *estruturado*. Por estrutura, utilizaremos a noção de Villaça (2001: 33): “[e]strutura, quando se refere a espaço urbano, diz respeito à localização relativa dos elementos espaciais e suas relações, ou seja, dos centros de negócio [...], das áreas residenciais segregadas e, finalmente, das áreas industriais”.

Destacaremos aqui os papéis assumidos pelas delimitações administrativas e, a seguir, pelas áreas de intervenção urbanística, denominando com a última, genericamente, tanto as áreas de abrangência da implantação de melhoramentos, infraestruturas e serviços urbanos, como as áreas de vigência de regimes urbanísticos – ou seja, tanto as intervenções realizadas segundo *projetos ou planos*, quanto os dispositivos contidos no *zoneamento*. Assim, as próximas duas seções deste trabalho referem-se aos respectivos grupos de delimitações espaciais, articulando-se a elas fatores dos demais grupos, uma vez que era comum sua ação concorrente para os desejados *melhoramento e embelezamento*, associando *modernização e moralização* (Damasio, 1996; Alfonsin, 2000).

O período de análise incluirá o início da vigência do primeiro plano diretor, instituído por lei municipal apenas em 1959, mas fruto de esforços realizados desde a metade da década de 1930. Contudo, o papel do legislativo municipal, que poderia indicar uma ruptura no processo de elaboração do plano diretor no período pós-1947, não será examinado neste momento. Buscamos, ao contrário, elementos que apontem para formas de continuidade administrativa relativas ao planejamento urbano que persistiram até o período subsequente, dito democrático.

A última seção examinará as diferenciações introduzidas na estrutura do espaço urbano de Porto Alegre e fará uma discussão sobre suas determinações, incluindo considerações finais que buscarão apontar os caminhos julgados mais promissores para a continuidade da pesquisa.

DELIMITAÇÕES ADMINISTRATIVAS, SUA DEFINIÇÃO INICIAL E OS DESDOBRAMENTOS QUE TERIAM REFORÇADO UM CARÁTER SETORIAL DA ESTRUTURA URBANA

A Lei Orgânica de 1892 previu que o território do município de Porto Alegre fosse dividido em distritos, cuja primeira configuração foi traçada pelo Ato nº 7, no mesmo ano. Os cinco primeiros distritos (ver figura 1.1⁵) diziam respeito ao município de Porto Alegre em seus contornos atuais: o Primeiro correspondia, grosso modo, ao que hoje é conhecido como Centro Histórico; o Segundo envolvia o primeiro e incluía os bairros mais próximos; o Terceiro e o Quarto distritos assumiam configuração mais próxima de cunha ou setor; e o Quinto compreendia a extensa área remanescente do sul do município.

O Ato nº 12, de 1892, promulgou a Lei nº 1, cujos “considerandos” destacavam as “vantagens da ampliação [...] do regime propriamente urbano, estendendo o mais possível [...] os benefícios da vida, administração e policiamento da cidade”, mesmo que isto viesse a causar um aumento considerável de despesa – para dar conta de tal aumento, a propósito, foi promulgada simultaneamente a Lei nº 5, relativa ao imposto da décima urbana. Os novos limites urbanos (em linha tracejada na figura 1.1) foram estendidos à área ocupada, abrangendo integralmente o Primeiro e o Segundo distritos, e partes do Terceiro e do Quarto, nas quais já havia aglomeração de população e edificações, o que demandaria medidas de ordem e segurança.

O policiamento também motivou a mudança na divisão em distritos e comissariados trazida pelo Ato nº 17, de 1896: a existência de distritos em parte urbanos e em parte suburbanos, caso do Terceiro e do Quarto, conforme os “considerandos” daquele ato, “dificulta a ação da autoridade policial, que não pode agir numa e noutra parte do mesmo modo”. Assim, o município foi dividido em três distritos urbanos (Primeiro, Segundo e Terceiro), sendo os demais, suburbanos (figura 1.2)⁶.

⁵ Os elementos representados nas figuras foram desenhados sobre o território do município em seus contornos atuais, com os limites de bairros vigentes no presente, apenas como referência.

⁶ A necessidade de “policiamento especial” ainda motivou a criação de um novo distrito, o Nono, nas Ilhas Fronteiras, pelo Ato nº 9, de 3 de janeiro de 1898. E em 1901 parte do Quarto Distrito (São João) foi anexada ao Terceiro Distrito pelo Ato nº 33, incorporando-se ainda áreas arruadas ao Terceiro Distrito, que teve seus limites estendidos até as proximidades da atual Terceira Perimetral. Em outras palavras, a área ocupada da cidade alcançava em 1901 um ponto correspondente ao limite da área abrangida pelo Plano Diretor de 1959, como será visto adiante.

Figura 1.1 – Distritos em 1892

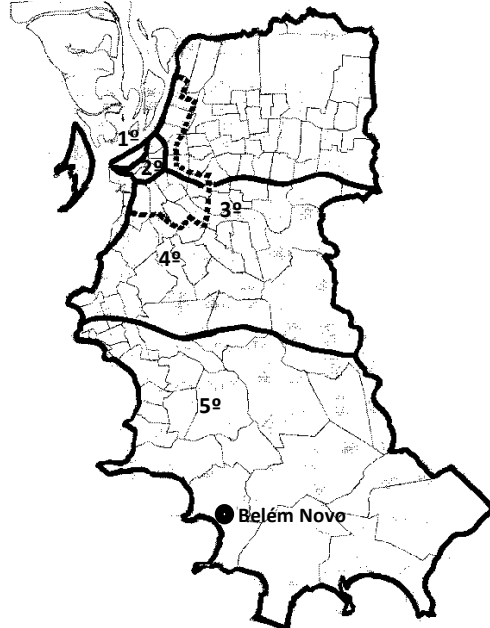


Figura 1.2 – Distritos em 1896/1898

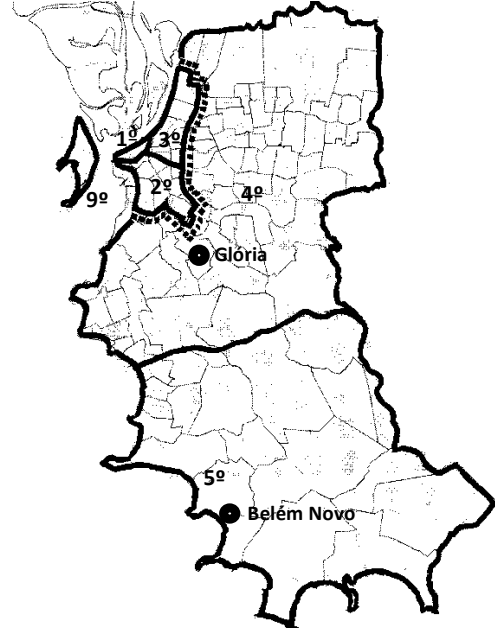


Figura 1.3 – Distritos em 1915

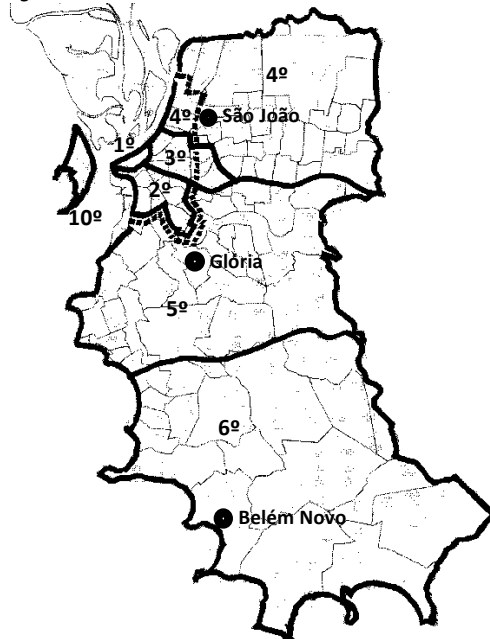
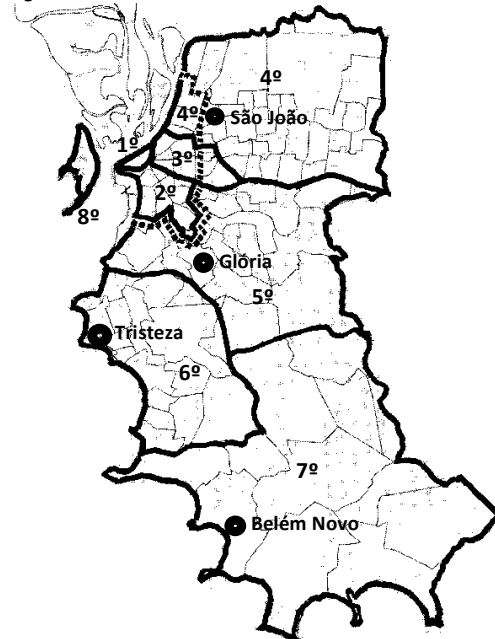


Figura 1.4 – Distritos em 1926



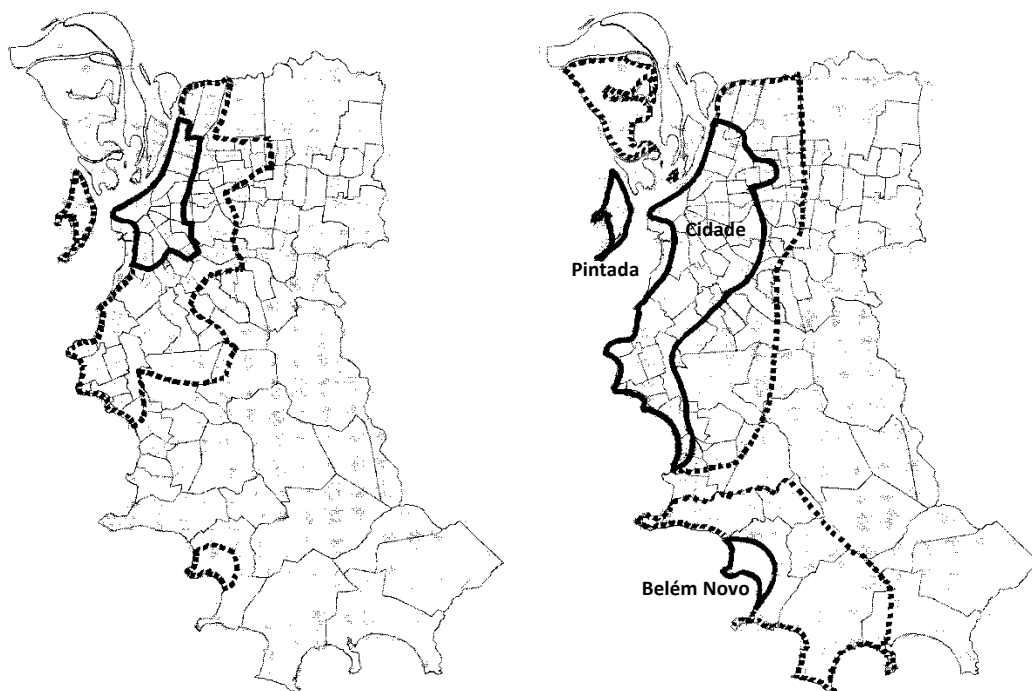
Outra alteração nos limites dos distritos veio a acontecer pelo Ato nº 118, de 1915, (figura 1.3). Neste caso, os “considerandos” chamaram atenção para o aumento da população do Terceiro Distrito e para seu extenso território, dificultando o policiamento e a prevenção de crimes. De modo que este foi dividido em duas porções: a primeira, que manteve a denominação, corresponde à maior parte das terras altas da Crista da Matriz, que se desenvolve a partir do que hoje é conhecido como Centro Histórico; e o novo Quarto Distrito, compreendendo as terras baixas da várzea do Gravataí, incluindo os bairros industriais de Navegantes e São João. Parece-nos

que tal providência buscou aumentar, na verdade, o policiamento no novo Quarto Distrito, área de maior probabilidade de conflitos entre capital e trabalho.

Por fim, o Decreto nº 54, de 1926, criou um novo Sexto Distrito, com sede no arrabalde da Tristeza (figura 1.4), o qual já contava com acesso por via férrea, desde 1900. Em 1932, a Tristeza, referida pelo prefeito em seu relatório ao interventor federal no estado como “pitoresco arrabalde”, em localização próxima ao Guaíba e de características aprazíveis, certamente já se distinguia em relação às áreas remanescentes das quais foi destacado o novo distrito. Naquele ano, a Tristeza passou a contar com acesso por uma “faixa de concreto”, facilitando a circulação de automóveis, e foi objeto da última ação da administração municipal a envolver a criação de um distrito.

Além dos distritos, também cabe apontar alterações de limites urbanos como fatores responsáveis por causar diferenciação espacial. Estas alterações seriam mais notáveis em dois períodos: 1927-1931, e 1937-1940, como explicitadas a seguir.

Figura 2.1 – Limites urbanos e suburbanos em 1927 Figura 2.2 – Limites urbanos e suburbanos em 1940



No Decreto nº 115, de 1927, o intendente considerou “que a divisão do Município em zonas precisa ser retificada, atendendo [...] ao desenvolvimento da cidade e dos seus subúrbios”, assim como anteviu a “necessidade de uma modificação nos limites de alguns distritos, para melhor distribuição dos serviços públicos e divisas mais naturais” (figura 2.1). Assim, a zona urbana foi ampliada para 17,78 km², o que caracterizou um pequeno aumento (12,5%) em relação à área da zona urbana vigente em 1901 – é possível que a pequena diferença considerasse a inclusão das ruas servidas pelas linhas de bondes e situadas na zona suburbana. Esta, em comparação, tinha área muito maior, de 88,15 km², e já contava com arruamentos incipientes e descontínuos. Os limites da zona urbana foram retificados pelo Decreto nº 220, de 1931, procedimento que anexou “partes da cidade onde a edificação é mais densa e os serviços públicos mais necessários”, ao mesmo tempo em que reduzia a zona urbana onde, “devido às dificuldades da própria topografia do terreno, não há desenvolvimento enquanto serviços de saneamento definitivo não forem

realizados”. Consta-se que este decreto trouxe ajustes e pequenas ampliações à zona urbana no Segundo e no Terceiro distritos. Por sua vez, no Quarto Distrito houve uma diminuição significativa da área urbana que corresponde a uma parte do atual bairro Navegantes, o que poderia ser alegado por suas características topográficas planas e alagáveis, que dificultariam o funcionamento dos esgotos. Contudo, parece que as “dificuldades da própria topografia do terreno” somente foram consideradas para a exclusão de parte de Navegantes, não o tendo sido para a inclusão de áreas do bairro Rio Branco, que compreendiam terrenos com forte declividade, procedimentos estes que sugerem diferentes tratamentos aos distintos distritos da cidade.

Por meio do Ato nº 53, de 1937, o prefeito agrupou os distritos municipais (ver figura 2.2). Mesmo que a função de policiamento tenha sido assumida naquele ano pelo governo do estado, os subprefeitos dos três novos distritos conservaram as competências relativas à fiscalização das posturas municipais. Naquele momento, não houve alterações nos limites da zona urbana, e somente viriam a ocorrer por meio do Decreto-lei nº 25, de 1940. Destacamos a reinclusão de parte de Navegantes – bairro que então recebia a implantação de rede de esgotos pluviais –, ao mesmo tempo que a zona urbana foi estendida, aproximadamente, aos limites da atual Terceira Perimetral, tendo passado a incluir também os balneários ao sul. A descrição dos limites urbanos e suburbanos coincide com os representados em planta de 1942⁷, cujo quadro informa ser a área urbana de 68,9 km², o que equivalia a 3,87 vezes a área urbana do município em 1927 (comparar os contornos em linha cheia nas figuras 2.1 e 2.2). Também constatamos na mesma planta a existência de extensas glebas não ocupadas dentro do novo perímetro urbano, parte das quais mostrando arruamentos projetados, o que denota uma diferença fundamental em relação à delimitação urbana anterior, que apenas abrangia áreas efetivamente ocupadas.

Conforme Almeida (2004: 95), a “pressão” da expansão da periferia urbana teria obrigado a Prefeitura a fixar novos limites para a zona urbana. Chama atenção que o prefeito tenha tido que dobrar-se a tal “pressão” em meio a um período em que vigorava um regime ditatorial. Já a interpretação de Macedo revela que o motivo para a extensão da área urbana teria sido o desejo de ampliar a base tributária em área “que correspondia a 14,9% da área do município sendo, na verdade, o dobro da área realmente densificada da cidade” (Macedo, 1968: 116). Há que ponderar esta afirmação, contudo, pelo exame em separado da expectativa de receitas de imposto predial e territorial: comparando-se os anos de 1938 e 1943, constata-se que houve acréscimo total de apenas 22% da arrecadação orçada do imposto predial, o que denota que a medida de ampliação do número de imóveis tributados foi quase neutralizada por reduções e isenções aos imóveis localizados em logradouros sem nenhum ou com poucos melhoramentos. Já a expectativa de receita do imposto territorial cresceu muito mais, 175%, o que provavelmente possa ser associado ao aumento da área com parcelamentos urbanos – com efeito, no ano de 1938, foram submetidos a aprovação 17 loteamentos, na verdade, regularizações de áreas anteriormente parceladas (conforme Cassiano, 1982)⁸.

À retração do mercado de terras em Porto Alegre no período de 1936 a 1946, resultado da instabilidade geral provocada pela Segunda Guerra Mundial (Cassiano, op. cit.), somou-se, a partir de 1942 a Lei do Inquilinato, vindo a desestimular a produção de habitação para aluguel. Não obstante, no início da década de 1950 a Câmara Municipal viria a legislar “no mesmo sentido” do

⁷ Planta da Cidade de Porto Alegre, Julho 1942, editada e organizada por Odilo I. J. Otten. Consultada no Acervo Gedurb.

⁸ A aprovação de áreas já parceladas ocorreu sob a vigência do Decreto-lei nº 58 de 1937, que dispôs sobre o loteamento e a venda de terrenos, prevendo, em suas disposições transitórias, que os proprietários de loteamentos em curso deveriam proceder ao seu registro em curto prazo. Fica claro que o aumento dos limites urbanos incluiu loteamentos desequipados, uma vez que o número de logradouros não pavimentados cresceu de 608 em 1938 para 947 em 1947.

ato do prefeito de dez anos antes, aumentando a zona urbana para 149,92 km² (Macedo 1968: 116). O novo aumento da área urbana deve ter sido novamente generoso no sentido de acomodar, com folga, a área ocupada pela cidade, mas não parece ter sido capaz de frear a precariedade habitacional, pois em 1951 a população alojada em *malocas*⁹ atingia 16.303 pessoas, dado que parece ser o primeiro obtido de pesquisas de campo (Porto Alegre, 1951). Aliás, já em 1946 havia sido criada uma comissão de servidores municipais para estudar “o problema da habitação popular em Porto Alegre” – o texto da respectiva portaria reconhecia que o problema teria sido agravado, entre outros fatores, pelas demolições exigidas para a execução de planos viários, bem como por interdições ou demolições decorrentes de posturas sanitárias, razão para colocar o foco da análise em delimitações de áreas de intervenção urbanística, tema da próxima seção.

DELIMITAÇÃO DE ÁREAS DE INTERVENÇÃO URBANÍSTICA PELOS PROJETOS E PLANOS PARA A CIDADE, E SUAS ABRANGÊNCIAS PARCIAIS

A primeira delimitação de uma área de intervenção urbanística em Porto Alegre, aqui examinada, ocorreu em função do porto da cidade. Conforme Souza (2010: 72), o porto de Porto Alegre, no início da década de 1910, “passou a ser uma das grandes metas da política de transportes do governo estadual”. O dever de atender ao Plano de Modernização de Portos da República fez com que o porto passasse “a ser visto como o principal equipamento urbano” da cidade. Segundo o discurso do governo estadual, Porto Alegre “deveria ser a sala de visitas do Estado” (Souza, op. cit.: 73), algo que podemos entender como metonímia e, neste sentido, também tomar o porto (e suas áreas vizinhas) como a parte e a cidade como o todo. Como a construção do porto envolveu a execução de aterros que avançaram sobre o Guaíba, foi disponibilizada área adicional para ocupação urbana, tendo a intendência respondido à solicitação do presidente do Estado de que fosse realizado “um plano de melhoramentos que possibilitasse à cidade acompanhar de forma harmônica e coordenada a implantação de melhoramentos junto às margens do Guaíba” (ibid.: 93), em atenção a um setor específico da cidade.

Algumas medidas antecederam a elaboração do Projeto de Melhoramentos e Orçamentos, confiada ao engenheiro arquiteto João Moreira Maciel, integrante da Comissão de Melhoramentos e Embelezamento criada em 1912¹⁰. Os primeiros estudos para o porto, realizados pela Secretaria de Obras Públicas estadual, datam de 1899, e em 1909 um “projeto de ampliação e embelezamento”, também por ela elaborado (e não realizado), previu a ligação do porto ao palácio do governo, incluindo no percurso a ampliação da praça da Alfândega (Souza e Freitas, 2010: 40). Da parte da intendência, a primeira medida parece ter sido a definição, pelo Ato nº 76, de 1911, do alinhamento de uma rua adjacente ao porto projetado para Porto Alegre (a atual avenida Mauá).

⁹ O assunto “localização de malocas” constava entre as atribuições da Subprefeitura, conforme o Decreto nº 376, de 1947; aparentemente, foi a primeira vez em que se utilizou este regionalismo, denotativo de precariedade habitacional, em ato oficial no município.

¹⁰ Na planta que indicava a localização das obras, consta a denominação *Plano Geral dos Melhoramentos*. E o *Projeto de Melhoramentos* viria a ser renomeado, aparentemente a partir do Relatório do Intendente ao Conselho Municipal em 1926, *Plano de Melhoramentos*, denominação que também é utilizada pela maioria dos autores das referências utilizadas. Contudo, salientamos o seu caráter de *Projeto*, reforçado por trazer anexo um orçamento das obras previstas. Supomos que, entre os motivos para a renomeação, estaria tanto o longo tempo necessário para realizar as obras previstas, como a própria continuidade administrativa na intendência de Porto Alegre, além da própria generalização da denominação *plano geral* nos círculos técnicos – o que ainda deverá ser verificado.

O relatório do Projeto de Melhoramentos, concluído em 1914, é bastante sucinto e, já no início, traz a máxima das administrações de filiação positivista ao afirmar: “[m]elhorar, conservando, tal foi o critério que adotamos no estudo do projeto que nos vai ocupar”. Maciel demonstra conhecer a escassez de recursos da municipalidade, o que impediria a abertura de avenidas largas na parte central da cidade, como seria seu desejo, ao mesmo tempo em que antevia que a cidade teria bastante área disponível para sua expansão futura. Com efeito, o Projeto de Melhoramentos teve definida a abrangência de praticamente todas suas obras pelos limites do Primeiro Distrito, o que foi justificado pelo intendente, em sua exposição ao Conselho Municipal em 1914, como a área “onde a população é mais densa” e tendo em vista “reduzir o custo das respectivas obras” (citado por Souza, op. cit.: 119). Contudo, Souza reforça a impressão de que não apenas a densidade populacional fosse um critério para a delimitação da área de intervenção, mas também a base fiscal representada pela população e pelos bens e serviços aí dispostos, pois “[m]ais além do Primeiro Distrito, a ocupação era rarefeita. Um indicador disso são os impostos cobrados dez anos depois: além desse limite, o valor era bem mais baixo, mostrando que esses [os demais] distritos continuavam com baixas densidades” (ibid.: 119).

O Projeto de Melhoramentos apenas viria a ter suas primeiras obras viárias executadas dez anos mais tarde. A dificuldade do início da sua execução pode ser atribuída tanto à escassez de recursos próprios – o custo total das obras orçadas, cerca de 16,7 mil contos de réis, equivalia à despesa total de mais de quatro anos do orçamento municipal – quanto à dificuldade de obtenção de recursos externos – o município já se mostrava comprometido com a dívida de empréstimos realizados em 1909 e em 1922 para a implantação de infraestruturas e serviços urbanos, acumulando dívida externa que, em 1924, equivaleria a quase cinco vezes o orçamento municipal daquele ano. Essas limitações foram, em alguma medida, superadas na gestão de Otávio Rocha, com reformas administrativas que contribuíram para que crescessem as receitas municipais, especialmente do imposto predial; em sua gestão, também o imposto territorial passou a ser vinculado a um gradiente de rendas fundiárias, conforme denotam as alíquotas diferenciadas do imposto territorial a partir de 1925. Além disso, novos empréstimos externos viriam a ser realizados em 1926 e 1928.

A principal obra realizada durante a gestão Otávio Rocha foi a avenida Borges de Medeiros, sendo que o relatório do intendente em 1927 reafirmava a máxima positivista: “[c]onservou-se o projeto, melhorando-o” (p. 18), estabelecendo continuidade administrativa com a gestão de Montaury e, ainda, com a gestão futura, ao declarar-se apenas iniciador de uma obra vultosa, que só poderia no próximo quadriênio. O vice-intendente Alberto Bins veio a substituir Rocha, que faleceu antes de concluir o mandato e, em seu relatório de 1928, já indicava ser “natural que os nossos esforços sejam dirigidos para o prosseguimento da execução completa do programa, cujas linhas seguras foram traçadas, com mão de mestre, pelo inesquecível gestor que nos antecedeu” (p. 8). Tal prosseguimento foi viabilizado pela operação de crédito realizada naquele ano, constatando-se ainda que, entre os usos previstos para esses recursos, figuravam diversas obras em localização fora do perímetro do Projeto de Melhoramentos de 1914, especialmente no Segundo e no Terceiro distritos. Data do mesmo ano a autorização do Conselho para a construção de faixas de concreto na zona suburbana, a intendência também recorrendo a operações de crédito ou emissão de apólices da dívida interna. E cabe ainda lembrar que naquele momento o parcelamento urbano tornava-se mais intenso, a partir da vigência do Decreto nº 108, de 1927, cujo texto sugeria o advento de um “plano geral de melhoramentos e de expansão da cidade, a ser estabelecido oportunamente”, o que poderia demonstrar a atenção crescente da intendência para novos setores urbanos, mesmo sem negligenciar a área central, que permanecia recebendo os maiores investimentos.

Tais orientações persistiram no mandato de Alberto Bins¹¹, que solicitou autorização ao Conselho Municipal, em 1929, para “mandar construir uma faixa de concreto circular que [...] ligará entre si todas as demais faixas, que se estendem pela periferia da cidade” (p. 9), sem passar pelo centro. Tal obra, que viria a ser financiada pela emissão de apólices e pelas contribuições dos proprietários dos imóveis lindeiros e de veículos, aponta para uma intenção de ampliar a área dotada de melhoramentos, mesmo que um novo “plano geral de melhoramentos e expansão da cidade” ainda não tivesse sido concebido. Ou seja, um novo perímetro de intervenção urbanística *de fato*, abarcando a zona suburbana, era então sugerido. No mesmo relatório, Bins informava ter tido “oportunidade de trocar ideias” com o “eminente urbanista francês Alfredo [sic] Agache”, “para o estabelecimento de um plano geral de desenvolvimento da cidade”, cujo custo, entretanto, não poderia ser suportado pela situação financeira do município. Não dispomos de informações a respeito da área que viria a ser abrangida em tal plano, nem encontramos outras menções à contratação de Agache, com exceção da remodelação do parque Farrópilha, de modo que novas delimitações de áreas de intervenção urbanística apenas viriam a ser definidas na próxima gestão.

Em seu relatório apresentado em 1938 ao interventor federal no estado, o prefeito Loureiro da Silva afirmava que o desenvolvimento de Porto Alegre teria se dado, até então sem “qualquer orientação de caráter geral” para os melhoramentos públicos; assumindo a gestão, trataria de “resolver os problemas mais prementes”, ao mesmo tempo em que daria “os passos iniciais para a vinda de um urbanista conhecedor dos métodos modernos de urbanismo” (p. 9). No mesmo relatório está a primeira menção que encontramos a um “Plano Diretor da Cidade”, necessário para que a planificação do seu crescimento fosse enquadrada “dentro de normas racionais” (p. 10), e que foi confiado ao urbanista Arnaldo Gladosch, contratado em dezembro daquele ano. Contudo, concomitantemente às negociações com Gladosch, a “administração atacava os projetos e as obras mais necessárias”, especialmente da avenida Farrapos (ligação com o interior do estado, que viria a preencher “necessidade econômica fundamental”), da retificação do Riacho e da avenida 10 de Novembro (atual Salgado Filho), tendo todas elas, em comum, a escolha do “traçado de menor resistência econômica” (p. 11), ou seja, as desapropriações menos custosas, medida que já havia sido proposta no plano de Agache para o Rio de Janeiro, de modo a atingir prédios predominantemente baixos e de modesta arrecadação de imposto (Fridman, 2007: 84).

Parece-nos possível apontar semelhanças entre a gestão de Loureiro da Silva e as anteriores, de modo que alguma forma de *continuidade administrativa* seria mantida, não obstante as alterações no quadro político municipal, estadual e nacional¹². Destacamos (i) as obras de remodelação da cidade e de melhoria das condições de tráfego, especialmente na área central ou nos acessos a ela; assim como (ii) as obras de saneamento em cuja concepção ainda persistia vigente o paradigma higienista, como pudemos notar: para o prefeito, as obras do Riacho “iriam eliminar os ‘banhados que infetam a cidade de mosquitos e *miasmas* de toda natureza’ e as águas estagnadas [...]” (citado por Almeida, 2004: 74; grifo nosso). Outra declaração do prefeito, já no relatório de 1938, manifestava a “intenção de sanear uma zona próxima ao centro da cidade” mediante o alargamento da rua 3 de Novembro (antigo Beco do Oitavo), o que “terminou [...] com o verdadeiro quisto que a antiga viela, de péssima tradição, representava na fisionomia” daquela zona (p. 13). Chama atenção que o terreno sobre o qual foi aberta a rua 3 de Novembro, atual

¹¹ Conforme Souza (2010: 177-178), “[s]e as escolhas de Montauray e Rocha, ambos engenheiros, para intendente se justificavam por sua formação, centrada nas ideias sansimonistas de que quem detém o saber técnico é quem deve administrar, a escolha de Bins, que era um industrial rico, bastante relacionado no seu meio, se justificava porque o industrial era visto como detentor do poder temporal”.

¹² Encontramos em discursos de Loureiro da Silva menções abonadoras aos antecessores, especialmente à gestão de Otávio Rocha, cuja “visão penetrante [...] sobrepujara o acanhamento colonial da cidade” (Boletim Municipal, ano IV, vol. V, núm. 12, p. 452).

avenida André da Rocha, não era alagadiço ou inundável, de modo que o *saneamento* só poderia mirar o ambiente social. Entendemos que tenha se constituído, assim, alguma forma de *continuidade administrativa* em relação a obras como a da abertura da avenida Borges de Medeiros, cujo traçado incluiu o alargamento da rua General Paranhos, da qual Pesavento (1998) recolheu menções na imprensa local que denotam a localização de três bordes naquela rua, o que faz supor que o traçado da avenida Borges de Medeiros tenha buscado, também, o *saneamento* daquela área.

Quanto à gestão municipal sob o Estado Novo, merecem destaque as reuniões do “Conselho Diretor do Plano de Urbanização de Porto Alegre”, com relatos do prefeito sobre as finanças municipais, reforma de serviços internos, andamento de obras de saneamento etc. Ou seja, havia uma sequência semelhante à dos relatórios elaborados pelos intendentess e prefeitos nas gestões anteriores¹³. Do mesmo modo que seus congêneres em outras capitais, o Conselho do Plano Diretor também atuaria “como uma campanha para mostrar a necessidade do urbanismo (materializado na figura do plano) no governo das cidades [...] e a necessidade de estabelecer uma colaboração íntima” entre o governo e a sociedade, para que sua execução fosse viabilizada (Feldman, 2012: 33)¹⁴. E, por fim, *Um Plano de Urbanização* (Silva, 1943), publicado pelo prefeito com a colaboração de Paiva no final de sua gestão, constitui material de propaganda de seu mandato, descrevendo tanto os trabalhos de elaboração do plano diretor como as obras realizadas.

Gladosch também viria a ser figura central nas reuniões do Conselho do Plano Diretor. Seu contrato¹⁵, em resumo, dispunha sobre a elaboração de duas peças gerais, com características de *plano*, um para o município e outro, este sim o *plano diretor*, para a cidade, devendo incluir o porto, mas sem abranger todo o município; e uma série de peças relacionadas a obras públicas específicas, que seriam melhor compreendidas enquanto *planos parciais* ou mesmo *projetos*¹⁶.

Gladosch distinguia o *zoneamento* (“classificação das atividades mantidas nas propriedades imobiliárias e a sua distribuição coordenada no território da cidade”) em relação ao *plano diretor*: enquanto o último “só traz vantagens imediatamente visíveis aos donos de propriedades imobiliárias”, o zoneamento, por compreender “regulamentação sistemática da utilização dos terrenos, restringe, até certo ponto e no interesse da coletividade, a liberdade do proprietário de dispor dos mesmos”; a instituição do zoneamento, portanto, poderia encontrar resistência por parte dos proprietários, de modo que estes deveriam passar a ter consciência que elas “não diminuem o valor de um imóvel; antes, pelo contrário, garantem esse valor numa base estável, pela proteção contra prejuízos que lhe poderiam ser causados pela ilimitada liberdade na utilização da propriedade vizinha”¹⁷.

¹³ Os relatos das reuniões foram publicados no Boletim Municipal, principal fonte de informação sobre as realizações urbanísticas daquela gestão e das seguintes, até 1947. Conforme Souza e Almeida (2012), o Boletim Municipal teria sido o meio mais utilizado como instrumento de propaganda, aludindo às cartilhas da Divisão de Imprensa e Propaganda de Vargas.

¹⁴ A ideia de *campanha* já estava clara na Exposição do Urbanismo realizada em Porto Alegre em 1936, portanto no ano anterior à decretação do Estado Novo, pelos engenheiros Luiz Arthur Ubatuba de Faria e Edvaldo Pereira Paiva, que “se tornaram os primeiros urbanistas locais, na acepção moderna da palavra (Souza e Almeida, 2012: 205), quando a palavra *urbanismo*, “ainda era muito recente no vocabulário técnico, visto ter sido criada por Agache, em 1912” (ibid.: 203).

¹⁵ Anexo nº 5 do relatório de 1938.

¹⁶ Loureiro da Silva, ao final de sua gestão, refere-se a Gladosch como “autor dos projetos que integram o preplano aqui estudado” (Silva, 1943: 16).

¹⁷ Publicado no Boletim Municipal, ano I, vol. II, número 3 [4º trimestre de 1939], p. 256-257. A ideia de garantir o valor da propriedade imobiliária, por meio do zoneamento, já estava presente no plano de Agache para o Rio de Janeiro, ao afirmar

Nas reuniões das quais participou, Gladosch apresentaria alguns *planos parciais* para a cidade. Entre eles estava o “o traçado definitivo do Plano Diretor da Cidade, relativo à zona Praia de Belas – Menino Deus – Azenha”, cujo “ponto de partida, isto é, a base para a elaboração do presente trabalho, não podia ser outra senão a canalização do Riacho e o saneamento da Praia de Belas”¹⁸. O plano geral daria apenas as diretrizes viárias, estando o detalhamento da reurbanização dessa área em um plano parcial.

O Anteprojeto elaborado por Gladosch¹⁹, com as características de *plano geral*, era integrado por um plano viário, constatando-se que os arruamentos propostos não se estendiam além dos limites que hoje correspondem, aproximadamente, à Segunda Perimetral, não obstante a área ocupada da cidade já se estendesse bastante à zona suburbana (ver figura 3.1). As características de uma urbanização difusa – “obra (e má obra) de particulares, sem nenhum controle” – foram explicitadas na descrição do Anteprojeto (Silva, 1943: 34), de modo que o “problema fundamental da cidade” seria “o seu crescimento excessivo e inarmônico” (ibid.: 35)²⁰. O documento não justifica a abrangência parcial da cidade, por parte do plano viário respectivo, deixando de fora exatamente as áreas que tiveram crescimento com essas características, que teria trazido impactos especialmente à zona central²¹. Assim, o plano viário deveria dedicar-se às porções mais centrais da cidade, nas quais as radiais seriam alargadas e retificadas (sem que todas atingissem o centro), e onde seria criado um “conjunto de vias perimetrais, concêntricas” (ibid.). Tal esquema consistiria em um primeiro perímetro, considerado o “mais importante” e “chamado mais propriamente o ‘Perímetro de Irradiação’ das radiais”²² (ibid.: 39) e em um segundo perímetro, “[m]ais afastado da zona central” e ligando “diversos bairros e ‘centros secundários’” (ibid.: 40), os quais corresponderiam, respectivamente, às atuais Primeira e Segunda Perimetrais. Não há menções no documento a perimetrais mais afastadas do centro, ainda que, à época, já se achassem abertos trechos que correspondem à atual Terceira Perimetral.

O centro da cidade (o antigo Primeiro Distrito) permanecia recebendo atenção prioritária do Anteprojeto, realizando-se a reforma do “centro urbano” por dois métodos: o primeiro compreendendo a criação do “perímetro coletor”, já descrito; e o segundo, a criação de “novos

que este teria por fim “evitar que os bairros, que satisfazem a determinadas necessidades, sejam invadidos por construções que mudariam completamente seu caráter”, de modo que o “zoning deve, pois, salvaguardar o valor da propriedade particular sem deixar de proteger a economia e a saúde públicas” (Agache, s.d.: 219). Em São Paulo, em referência a um texto escrito em 1918 por V. S. Freire, que antecipava a lógica do zoneamento, Rolnik reconhece um duplo papel da legislação, “um papel positivo – proteger os investimentos – e outro negativo – evitar a ameaça representada pelo contato com usos e grupos sociais indecentes e insalubres”, conforme este instrumento viria a ser introduzido (Rolnik, 1997: 45). Também o texto por meio do qual Prestes Maia, em 1936, dirigiu-se aos proprietários de imóveis de São Paulo, enumera ambos os papéis do zoneamento (ibid.: 191).

¹⁸ Boletim Municipal, ano II, vol. III, núm. 5 [maio a agosto de 1940], p. 363-364.

¹⁹ Conforme está apresentado em Silva (1943). Segundo Almeida (op. cit.), provavelmente seja a única fonte que o tenha documentado, uma vez que os originais não foram encontrados em arquivos municipais.

²⁰ É muito provável que a ideia de “inarmônia” seja atribuível à contribuição de Paiva a esta publicação de Loureiro da Silva, uma vez que o urbanista qualifica nos mesmos termos a evolução urbana e a distribuição desigual da população (Paiva, 1942: 28), assim como o “esquema viário inarmônico e [a] desconexão das diferentes partes da aglomeração”, resultado do modo como os “núcleos foram sendo ligados e os espaços intermediários cobertos por novos arruamentos, tudo sem um plano preconcebido” (ibid.: 63).

²¹ O Anteprojeto não parece ter levado em conta a existência de projetos como o de Paiva e Faria para a urbanização da várzea do Gravataí, que se estenderia até a divisa com aquele município, já apresentado na Exposição do Urbanismo de 1936 (Souza e Almeida, 2012).

²² O conceito de “perímetro de irradiação” era semelhante ao concebido para São Paulo em 1924 (conforme Almeida e Pontual, 2010); em Porto Alegre, já teria sido empregado em um projeto de Paiva e Ubatuba de Faria elaborado em 1935, “fortemente influenciado pelo ‘Plano do Rio de Janeiro’ do arquiteto Agache e pelo ‘Plano de Avenidas de São Paulo’ proposto por Prestes Maia” (Porto Alegre, 1964: 17).

centros com relativa vida própria”, definidos “de acordo com as tendências do crescimento e o zoneamento espontâneo da cidade atual” (ibid.: 42), sem que o Anteprojeto especifique, contudo, a sua localização. É provável que um novo centro ficasse localizado no vale do Riacho, “muito importante como espaço para expansão, devido à sua proximidade do centro urbano”, cujo “aproveitamento seria lógico” por sua topografia plana, desde que fosse protegido das enchentes por diques”. Ambos os vales teriam forte função econômica na vida urbana – o do Gravataí, já constituído e produtivo; e o do Riacho, a ter intensificada sua função reprodutiva, especialmente pelo extenso loteamento a ser realizado, não só no vale propriamente dito, mas também ao longo da Praia de Belas.

O anteprojeto do Plano Diretor equivaleria, pois, a um “pré-plano, uma orientação geral feita com base no conhecimento de dados já existentes, mas incompletos e não sistematizados”, como a ele se refere o primeiro dos “considerandos” do Decreto nº 279, de 1942, que estabeleceu as normas para a execução do Expediente Urbano da cidade. Uma vez executado, tal Expediente Urbano, definido pelo mesmo Decreto como “um serviço de informações” organizado “dentro dos princípios da moderna ciência urbanística”, levaria “à prática o citado pré-plano, traçando-se então o Plano Diretor definitivo”. A conclusão do “Expediente Urbano de Porto Alegre, por Edvaldo Pereira Paiva” ocorreu em novembro de 1942, gerando uma publicação e uma “exposição pública de propaganda de urbanismo”, iniciativa certamente coordenada com o desejo do prefeito, de “deixar, como obra central” de sua gestão, “um plano harmônico, uma teoria urbanística e uma consciência popular totalmente afirmada naquele rumo” (Silva, 1943: 19).

As análises de Paiva, por vezes, recorreram a uma representação da área loteada da cidade, mas não explicitaram os critérios utilizados para dividi-la em zonas. Já a Parte VIII do Expediente Urbano, denominada “Zoneamento”, afirma que “[n]ossa cidade possui uma tendência espontânea de zoneamento – de divisão da área urbana em distritos: comerciais, industriais e residenciais, resultante de vários fatores como: forma do desenvolvimento histórico, influência da topografia, localização do rio, localização das linhas férreas e rodovias” (Paiva, 1942: 112). Dada a dificuldade enfrentada para “marcar o zoneamento”, onde “[n]ão existe [...] nenhuma zona nítida e absolutamente dedicada a uma utilização determinada”, existindo, isto sim, “tendências em determinados sentidos, predominâncias duma ou doutra atividade”, exigiu-se para “graficar objetivamente essas condições [...] o estabelecimento de zonas mistas, predominando ora uma ora outra atividade” (ibid.: 112).

Com efeito, no Expediente Urbano, o zoneamento expressa-se como uma chave de leitura da cidade, o que não impediria que a aplicação do instrumento viesse a ter impactos econômicos: as afirmações de Paiva (1943: 122), de que, “em cidades onde não existe um zoneamento o cidadão que à custa de sacrifícios muitas vezes, edifica a sua residência, não sabe qual será seu vizinho, se outra residência como a sua, que não a desvalorize portanto, ou [...] um alto prédio de apartamentos que roube de seu lar a luz, o ar, o valor” e de que “[c]om uma legislação adequada a organização estatal deve impedir que um cidadão use de sua propriedade com prejuízo da do vizinho. Não se trata propriamente duma restrição, mas sim duma garantia, um princípio fundamental para salvaguarda dos direitos dos proprietários urbanos”, não rompem nem com o que escreveram Agache em 1930 e Prestes Maia em 1936, nem com o que afirmara Gladosch em 1939, ao Conselho do Plano Diretor, sobre o poder do zoneamento em constituir uma base estável que garantisse o valor dos imóveis.

Não obstante a conclusão do Expediente Urbano, a gestão de Loureiro da Silva terminou sem que o plano definitivo fosse finalizado. Seu sucessor, Brochado da Rocha, desejava “até o fim de 1944, decretá-lo e publicá-lo”. A atuação do Conselho do Plano Diretor mudou em sua gestão, passando

a examinar “casos concretos que devem ser de imediato submetidos à decisão do Conselho”²³. Por outro lado, uma tradição se manteve: em reunião, o prefeito declarava que “aproveitando a oportunidade, desejava expor ao Conselho alguns projetos em marcha na sua administração”²⁴. Contudo, o Plano Diretor não seria decretado, e sim, aprovado pela Câmara Municipal na forma da Lei nº 2046, de 1959.

Figura 3.1 – Área abrangida pelo anteprojeto do Plano Diretor (linha cheia) e área ocupada em 1940 (linha tracejada), conforme Silva (1943)

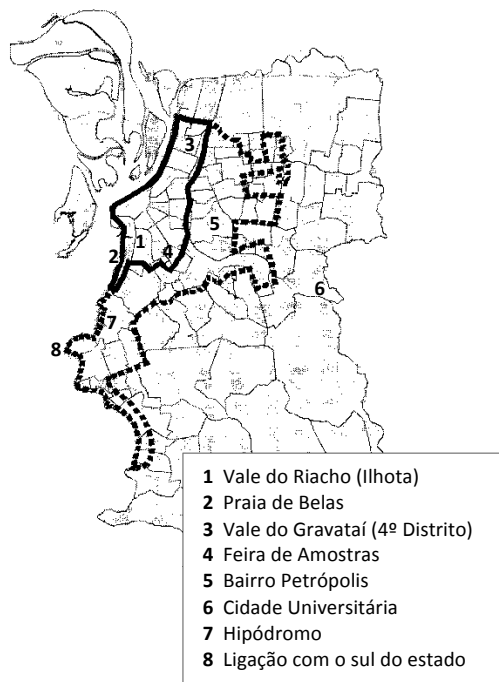
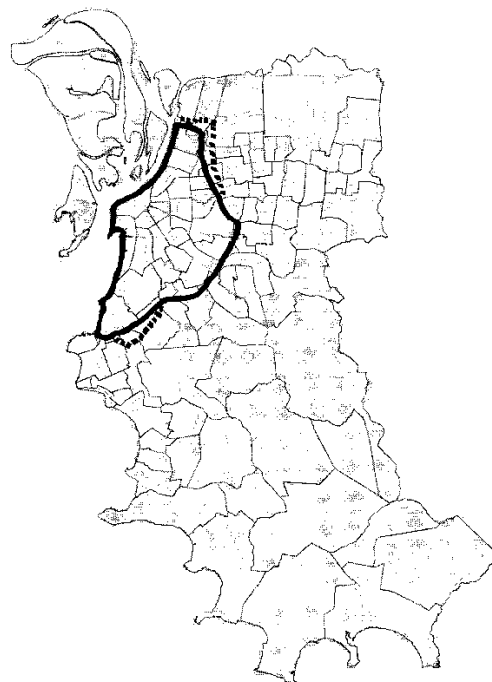


Figura 3.2 – Área abrangida pelo Plano Diretor, Lei nº 2046/1959 (linha cheia), com indicação de arruamentos contíguos (linha tracejada)



O zoneamento contido na Lei nº 2046 atingiu apenas a área que corresponde aproximadamente ao traçado da atual Terceira Perimetral (ver figura 3.2). Na área do município situada fora do perímetro descrito continuariam em vigor as disposições legais referentes a construções ou obras existentes na data da promulgação da lei, salvo aquelas revogadas pelo novo Código de Obras, aprovado simultaneamente pela Lei nº 2047, de modo que apenas deveriam ser observadas as normas edilícias, caracterizando, portanto, tratamentos distintos às áreas dentro e fora do plano diretor²⁵. A justificativa para tal abrangência limitada estaria no atendimento à área mais urbanizada, fora da qual inexistiam levantamentos atualizados (conforme o arquiteto Carlos Fayet, citado por Almeida, 2004). Com efeito, se o Expediente Urbano ainda era aquele elaborado em 1942, a desatualização devia ser grande, especialmente em relação à periferia: a população do município mais que dobrara, passando de 300 mil habitantes em 1940 (dado adotado pelo Expediente Urbano) para 641 mil em 1960. Associados a uma ideia de *plano geral* (o próprio Plano

²³ Boletim Municipal, ano V, vol. VI, núm. 15 [set. a dez. 1943], p. 424-428

²⁴ Boletim Municipal, vol. VII [1944], p. 108.

²⁵ Parece-nos esclarecedor mencionar, ainda que brevemente, o processo de elaboração do Plano Diretor, em que a equipe da Divisão de Urbanismo, reorganizada em 1954 e partindo do anteprojeto elaborado por Paiva naquele ano “organizou o projeto-de-lei do zoneamento e os projetos urbanísticos para extensa parte da zona urbana”, os quais foram transformados em lei em 1959 (Porto Alegre, 1964: 25). Também nesta passagem reconhece-se a distinção entre zoneamento e projetos urbanísticos.

Diretor) permaneciam em 1959 os *planos parciais* (objeto de leis complementares) que incluíam, por exemplo, a Praia de Belas como área de urbanização prioritária, contando mesmo com o Fundo Especial para a Execução do Plano Diretor (Lei nº 2321 de 1961) que viabilizaria a implantação de um novo bairro residencial, o que exigiria apagar marcas do passado, como as da área correspondente à Ilhota, “[...] uma zona de precárias condições sanitárias”, cuja forma de ocupação tornava “deficiente o seu aproveitamento racional” (Porto Alegre, 1964: 51). Os planos parciais, portanto, miraram áreas da cidade em que a valorização imobiliária poderia ser incentivada, buscando-se ocupação mais intensiva e rentável. Como indício, constatamos que o estudo iniciado em 1951 para a Praia de Belas, aliás, mostrando semelhanças com as superquadras e unidades de vizinhança que viria a ter o plano piloto de Brasília, perderia essas características quando o traçado definitivo fosse aprovado em 1955, assim como seus usos, alturas e porcentagens de ocupação, em 1959, ainda antecedendo a aprovação do próprio plano diretor, naquele ano²⁶.

Por fim, mesmo que não tenha sido objeto de um plano estruturado como a Praia de Belas (que não teve a execução esperada), o bairro Petrópolis transparece como uma escolha deliberada de investimentos públicos em melhoramentos, o que é evidente no modo como se referia Loureiro da Silva a sua urbanização: “uma obra de grandes proporções, desbastando-se morros, pavimentando-se com paralelepípedos, arborizando-se e provendo-se de farta iluminação esse bairro até agora olvidado” (citado por Almeida, op. cit.: 68). Tal tratamento não seria dado a um bairro cuja urbanização iniciou pelas áreas mais baixas, nelas abrigando a classe trabalhadora (Porto Alegre, 2002), situação em que só se poderia esperar que a oferta de melhoramentos urbanos chegasse lentamente. Parece-nos, portanto, que haveria outros motivos a apoiar as decisões da prefeitura em realizar obras com recursos públicos naquele bairro “novo e salubre” que logo seria referido como populoso e se desenvolveria “assombrosamente”, mas de modo a melhorar a acessibilidade às suas áreas mais altas, justamente aquelas procuradas pela população de mais alta renda (ibid.).

DELIMITAÇÕES ESPACIAIS, DIFERENCIAÇÕES DA ESTRUTURA URBANA, E SUAS DETERMINAÇÕES – DISCUSSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apontadas as alterações nas delimitações administrativas e examinadas as delimitações de áreas de intervenção urbanística, cabe comentar as principais diferenciações introduzidas na estrutura urbana de Porto Alegre durante o período examinado.

Como visto, o ano de 1915 marcou uma distinção administrativa entre as áreas de terras altas e mais valorizadas do novo Terceiro Distrito, e de terras baixas, inundáveis e menos valorizadas do novo Quarto Distrito, majoritariamente ocupado por população de menor renda. Conforme F. R. de Macedo, o novo Quarto Distrito, com industrialização crescente, passava então por transformações que reuniam “assalariados estranhos à família do artesão, o que faz surgir o proletariado porto-alegrense crescendo, por isso mesmo, o interesse naquela zona para moradias” (Macedo, 1968.: 109). Parece-nos que tal “interesse” seria melhor definido como uma *restrição* que teria se consolidado com o tempo: em 1942, Paiva registrava que “[a]s zonas de Porto Alegre em más condições higiênicas são as ocupadas pelas classes proletárias e entre as piores são as

²⁶ A Primeira Perimetral também permaneceu uma das áreas prioritárias na Lei nº 2046. O objetivo de “promover uma nova estruturação para a área central da cidade pela criação de novas áreas de expansão na sua periferia [do CBD], dotadas de condições satisfatórias para o estabelecimento de um novo centro comercial” (Porto Alegre, 1964: 57), pressupunha ocupação mais intensiva nas proximidades do centro então existente, o que incluiria a Praia de Belas.

localizadas nos vales: do Riacho [Segundo Distrito], S. João e Navegantes [Quarto Distrito]”, os quais eram alagadiços, quase totalmente inundáveis nas grandes enchentes e não servidos pela rede de esgoto cloacal (Paiva, 1942: 97).

O Expediente Urbano também mostrava que no vale do Riacho localizava-se a maior concentração de cortiços²⁷, tanto próximos à sua foz como estendendo-se a montante. Praticamente já não se encontravam cortiços na área central, refletindo a eficácia da aplicação de alíquotas do imposto predial muito superiores à décima urbana no Primeiro Distrito: 20% sobre o valor locatício a partir de 1899, aumentando para 25% em 1913 e 30% em 1919 – uma medida de quanto sua existência na área mais adensada da cidade era indesejável. E outros fatores, que juntariam à tributação imobiliária dispositivos correspondentes aos serviços urbanos e às normas edilícias, também parecem ter contribuído tanto para as “más condições higiênicas das habitações das classes proletárias” como para sua exclusão da área central: pelo Regulamento Geral de Construções, de 1913, as construções de madeira, de menor custo, foram “expressamente proibidas na zona de esgotos”, serviço que havia sido inaugurado no ano anterior, dentro dos limites aproximados do Primeiro Distrito, e elas apenas seriam “toleradas fora da zona servida pela rede de esgotos”; além disso, o mesmo ato proibiu sua construção em grupos²⁸.

Portanto, a saída dos pobres do centro é clara, tendo os dispositivos que os *empurraram* para fora da área central sido mais atuantes no início do período. Quanto aos dispositivos que os *puxaram* para a periferia, intensificaram-se a partir da metade da década de 1930²⁹ e, especialmente, a partir de 1940, estimulando-se a construção da casa própria em bairros desequipados. Aliás, parece-nos que a ampliação dos limites urbanos passou a ser uma *promessa* cada vez menos crível de acesso aos serviços urbanos, pois a tributação diferenciada conforme o número de melhoramentos presentes, a partir de 1940, desautorizava a pensar que tal inclusão pudesse acontecer sem custos para o morador.

Menos evidente é a saída dos ricos do centro – ou, ao menos, não parece ter havido uma *transferência* dessa população. Constatamos o enquadramento de Porto Alegre no período em que se dá a transição entre dois padrões de segregação residencial descritos por O. Yujnovsky (conforme R. L. Corrêa, 2013), respectivamente o modelo centro-periferia da cidade pré-industrial, em que a elite reside no centro, área de maior prestígio, e um modelo em que o padrão de segregação torna-se mais complexo – e que não necessariamente deixa de contrapor centro e periferia –, acompanhado pelo abandono do centro pela elite e pelo seu deslocamento para setores dotados de amenidades. No caso de Porto Alegre, deve-se questionar tal abandono: a descrição do setor leste por Villaça (2001) reconhece essa transição, em que a população de alta renda *desloca-se* ao longo de um setor, a partir das áreas mais altas do Primeiro Distrito, que

²⁷ Graficados no mapa denominado “condições sanitárias”, Figura nº 70 da obra citada.

²⁸ Examinando-se os dados compilados por Bakos (op. cit.), constata-se que o número de unidades de madeira licenciadas pela intendência cresceu acentuadamente entre 1909 e 1912, ultrapassando, nesse período, o número de unidades de alvenaria; e caiu fortemente após 1914, o que coincidiria com a entrada em vigência do Regulamento Geral de Construções. Não podemos afirmar que o acréscimo antes de sua vigência tenha sido provocado por algum rumor quanto à iminente restrição, uma vez que o projeto do regulamento foi elaborado por comissão criada apenas em 1912; contudo, concordamos com Bakos quanto à explicação da queda após a vigência, em razão das restrições impostas pelo regulamento. Dispositivos editados posteriormente, incluindo a alíquota do imposto predial de 55% sobre o valor locativo aplicada às edificações de madeira no Primeiro Distrito, a partir de 1929, também teriam contribuído para a segregação residencial.

²⁹ A Lei nº 325, de 1936, isentou do imposto predial, sob determinadas condições, as casas para aluguel construídas em grupos, em áreas servidas por esgotos, incluindo projetos para casas de madeira. Constata-se, assim, que transcorreram cerca de 23 anos até que a proibição da construção de casas de madeira, em áreas com esgotos, fosse abrandada, o que foi motivado, certamente, pelo déficit habitacional.

nunca deixou de ter presença de população de alta renda, para as partes também mais altas do Terceiro Distrito. Reflete-se a valorização dos sítios mais elevados e também, mas em menor grau, dos atributos das margens do Guaíba, neste caso, as partes mais próximas ao litoral no Sexto Distrito³⁰. Aliás, em 1942, Paiva já fazia uma leitura dessas mesmas tendências, em que as preferências se expressariam no “zoneamento espontâneo” (Paiva, 1942: 113).

Tal distribuição setorial demonstra a operação das duas estruturas básicas, conforme Villaça (2001: 134),

que revelam as duas forças fundamentais que, em última instância, as determinam: a localização – determinada por fatores extra-urbanos – das vias regionais de transporte e das indústrias junto a elas e a localização – determinada pelas camadas de alta renda – de seus bairros residenciais [sendo que] os interesses das burguesias locais a respeito do espaço local constituem o principal elemento intra-urbano da estrutura espacial metropolitana, já que o outro é extra-urbano. Os demais componentes fundamentais dessa estrutura – o centro principal, os bairros residenciais das demais classes e os subcentros de comércio e serviços – formar-se-ão interagindo com os elementos anteriores, mas sendo, em última instância, por eles determinados.

Entendemos que não se tratava apenas de um livre exercício de preferências. Um “zoneamento espontâneo” ou “natural” contava, na verdade, com uma série de forças econômicas, políticas e ideológicas a apoiar sua configuração. Os interesses da burguesia e, em um contexto urbano, especialmente da fração burguesa industrial³¹, estavam obviamente atentos às condições gerais do processo de produção social, englobando tanto os meios de circulação material e os meios de consumo coletivo, como a própria concentração espacial dos meios de produção e de reprodução da formação social (Lojkine, 1981: 123) – ou seja, as condições gerais que possibilitassem tanto o funcionamento de estruturas produtivas como a reprodução, a sua própria e a da classe trabalhadora, de modo que a fração burguesa industrial teria incidido sobre as duas forças fundamentais concebidas por Villaça. As delimitações espaciais consideradas no presente trabalho teriam desempenhado papéis relacionados à disposição (desigual) desses meios, seja porque dispuseram em distritos separados as áreas em que se manifestava uma crescente diferenciação da estrutura socioespacial, seja porque deram distintos tratamentos a áreas incluídas ou excluídas dos limites do zoneamento e das intervenções físicas promovidas pela municipalidade.

Sobre as últimas – compreendendo inicialmente a trinca *melhoramentos, embelezamento e saneamento* e, mais adiante, a própria *execução do plano diretor* – destacamos a repetida ação sobre a área central, o que nos inspira a lançar uma hipótese de reestruturações do espaço material (conforme M. L. Souza, 2013) ao longo de todo o período estudado, em uma porção reduzida da cidade. Por outro lado, entendemos a importância da advertência de Villaça (2001: 33), de que pode haver renovação do espaço (pela intensa atividade imobiliária) sem necessariamente haver reestruturação, uma vez que centros tradicionais como o de Porto Alegre “não perderam sua importância, sua posição, sua natureza nem localização”. Assim, na

³⁰ Para Villaça (2001), a burguesia teria mesmo um leque de opções para exercitar suas preferências, pois apenas um setor estaria ocupado pelos bairros populares: com efeito, apenas o Quarto Distrito trazia uma co-localização evidente de indústria e operariado. Mas ainda nos parece necessário relativizar tal afirmação e diferenciar o Quarto Distrito em relação a outras áreas ocupadas por população de baixa renda, não correspondente ao operariado *tout court*, podendo-se supor diferentes processos de formação do proletariado porto-alegrense em diferentes setores urbanos – o que deverá ser examinado.

³¹ No Rio Grande do Sul, a burguesia industrial constituía fração não-hegemônica da classe dominante, mas formava um bloco histórico com os latifundiários, em momento no qual estes também assumiam uma conotação burguesa (Pesavento, 1988: 17).

continuidade da pesquisa, será necessário diferenciar reestruturação, refuncionalização e renovação do espaço, apontando com precisão os limites entre cada tipo de intervenção. Também deverão ser detalhados os relacionamentos entre as delimitações espaciais, cada vez mais sofisticadas, e a diferenciação crescente da estrutura do espaço urbano, entendidas como mutuamente determinantes.

Por fim, ressaltamos a importância de considerar o papel dos diversos agentes ou atores enquanto determinantes da segregação residencial. Seguindo a pergunta de Corrêa (2013: 56), “se há uma regularidade nos padrões espaciais de segregação, haverá também regularidades no que diz respeito aos agentes sociais?”, o foco de análise será, a seguir, ampliado, seja para examinar em detalhe os papéis dos agentes hegemônicos, seja para incluir também agentes não-hegemônicos. Pois, se “as estruturas urbanas serão sempre a expressão de alguma dominação institucionalizada, e [se] as crises urbanas serão o resultado de um desafio que provenha de novos atores na história e na sociedade” (Castells, 1983: xvi; tradução nossa), também deverá haver nossa atenção a práticas espaciais insurgentes e de resistência (Souza, 2013).

REFERÊNCIAS³²

- AGACHE, D.A (dir. ger.) Cidade do Rio de Janeiro: extensão, remodelação, embelezamento, 1926-1930. Paris: Foyer Brésilien, s.d.
- ALFONSIN, B. M. Da invisibilidade à regularização fundiária: a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre – século XX. Dissertação (mestrado). Porto Alegre, 2000.
- ALMEIDA, M. S. Transformações urbanas: atos, normas, decretos, leis na administração da cidade – Porto Alegre 1937/1961. Tese (doutorado). São Paulo, 2004.
- ALMEIDA, M. S.; PONTUAL, V. Reformas urbanas nas áreas centrais de Porto Alegre e do Recife. In FREITAS, J. F. B. (org.) Diálogos: urbanismobr. Vitória: EDUFES/EDUFF, 2010.
- BAKOS, M. M. Porto Alegre e seus eternos intendentess. 2ª edição. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2013.
- BONDUKI, N. Origens da habitação social no Brasil. 6ª edição. São Paulo: Estação Liberdade, 2011.
- CASSIANO, P. C. N. Estudo sobre o mercado de terras em Porto Alegre - período 1950/1964. Dissertação (mestrado). Porto Alegre, 1982.
- CASTELLS, M. The city and the grassroots. Berkeley and Los Angeles: Un. California Press, 1983.
- CORRÊA, R. L. Segregação residencial na cidade latino-americana no passado: resgate e discussão. In FRIDMAN, F. (org.) Cidades do novo mundo. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.
- DAMASIO, C. P. Porto Alegre na década de 30: uma cidade idealizada, uma cidade real. Dissertação (mestrado). Porto Alegre, 1996.

³² Incluem as fontes consultadas no Arquivo Histórico Municipal Moisés Vellinho: Boletim Municipal (1939 a 1947); Leis, decretos e atos (1892-1938); Leis e decretos para execução do orçamento (1939 a 1947); Mensagem apresentada à Câmara Municipal pelo prefeito (1936); Relatórios apresentados ao Conselho Municipal pelo intendente (1897, 1898, 1899, 1900, 1901, 1902, 1903, 1904, 1924, 1925, 1926, 1927, 1928, 1929, 1930); Relatórios apresentados ao interventor federal pelo prefeito (1931, 1932, 1933, 1934, 1935, 1938).

- FELDMAN, S. As Comissões de Planos da Cidade na Era Vargas. In REZENDE, V. F. (org.) Urbanismo na Era Vargas: a transformação das cidades brasileiras. Niterói: EDUFF/Intertexto, 2012.
- FRIDMAN, F. Paisagem estrangeira. Rio de Janeiro: Casa da Palavra, 2007.
- LOJKINE, J. O Estado capitalista e a questão urbana. São Paulo: Martins Fontes, 1981.
- MACEDO, F. R. Porto Alegre: origem e crescimento. Porto Alegre: Sulina, 1968.
- PAIVA, E. P. Expediente urbano de Porto Alegre. Porto Alegre, 1942 [mimeo].
- PAIVA, E. P. Os princípios diretores do urbanismo moderno. Boletim Municipal, n. 13, 1943.
- PESAVENTO, S. J. A burguesia gaúcha. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1988.
- PESAVENTO, S. J. Os pobres da cidade. Porto Alegre: UFRGS, 1998.
- PORTO ALEGRE. Relatório do Projeto de Melhoramentos e orçamentos... Porto Alegre: Livraria do Comércio, 1914.
- PORTO ALEGRE. Levantamento econômico-social das malocas existentes em Porto Alegre. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1951.
- PORTO ALEGRE. Porto Alegre – Plano Diretor. Porto Alegre: Prefeitura Municipal, 1964.
- PORTO ALEGRE. Petrópolis. Porto Alegre: Unidade Editorial da Secretaria Municipal da Cultura, 2002 (Memória dos Bairros, 13).
- ROLNIK, R. A cidade e a lei. São Paulo: FAPESP e Studio Nobel, 1997.
- SILVA, J. L. Um Plano de Urbanização. Porto Alegre: Livraria do Globo, 1943.
- SOUZA, C. F. Plano Geral de Melhoramentos de Porto Alegre: o plano que orientou a modernização da cidade. Porto Alegre: Armazém Digital, 2010.
- SOUZA, C. F.; FREITAS, J. F. B. Os portos e a modernização das cidades brasileiras no início do século XX: Porto Alegre e Vitória. In FREITAS, J. F. B. (org.) Diálogos: urbanismobr. Vitória: EDUFES/EDUFF, 2010.
- SOUZA, C. F.; ALMEIDA, M. S. Modernidade e autoritarismo: urbanismo em tempos ditatoriais: Porto Alegre, 1937-1945. In REZENDE, V. F. (org.) Urbanismo na Era Vargas: a transformação das cidades brasileiras. Niterói: EDUFF/Intertexto, 2012.
- SOUZA, M. L. Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.
- VILLAÇA, F. Espaço intra-urbano no Brasil. 2ª edição. São Paulo: Studio Nobel, Fapesp e Lincoln Institute, 2001.
- VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In DEAK, C.; SCHIFFER, S. R. O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: USP, 1999.