

OS CAMINHOS DA CIDADE E O URBANISMO MODERNIZADOR

MARIA SOARES DE ALMEIDA

INTRODUÇÃO

No início do ano de 1937, Porto Alegre ainda era uma cidade pequena para os padrões atuais.¹ A capital do Rio Grande do Sul entrou na era do governo autoritário de Getúlio Vargas guardando muito de suas características de cidade do século XIX, com suas ruas estreitas, seus becos, suas áreas insalubres, seus cortiços. A reforma empreendida pelo intendente Otávio Rocha, que governou a cidade de 1924 a 1928, tinha apenas iniciado o processo de substituição da antiga estrutura colonial pela nova concepção de cidade onde os princípios do saneamento e do higienismo ditavam as regras traduzidas em obras de abertura das avenidas, eliminação dos becos e das antigas estruturas edilícias, dando lugar ao aparecimento dos primeiros edifícios altos.

O novo prefeito José Loureiro da Silva, que assumia o governo da cidade no fim da década de 1930, tinha pela frente uma árdua tarefa de modernização da cidade o que implicava preparar a sua estrutura para receber os novos capitais imobiliários que procuravam espaço para sua aplicação e ampliação. Assim, teve início a maior obra de renovação do espaço público que Porto Alegre jamais tinha assistido. Com a força decisória de um governo de exceção e a ajuda de recursos externos o novo prefeito vai abrindo as novas avenidas, saneando vastas áreas ainda insalubres, dotando a cidade de novos equipamentos. Com esse programa abriu espaço para a verticalização da cidade e, principalmente, para a eliminação das camadas populares que habitavam os becos e cortiços do centro da cidade e das áreas baixas e insalubres de sua periferia imediata. Para essa camada da população o prefeito não apresentava políticas efetivas que viessem a superar o constante agravamento do déficit habitacional e a ampliação da chamada *cidade informal*.

Inicia-se a avaliação desse momento da história da cidade pelo reconhecimento dessa estrutura antes das reformas para, a seguir, estabelecer um paralelo com a cidade que se configurou ao término do mandato de prefeito Loureiro da Silva, em 1943.



Porto Alegre vista da área central, década de 1930.

UM OLHAR SOBRE A CIDADE

Em 1943 foi elaborado O *Expediente Urbano de Porto Alegre*, extenso relatório com 177 páginas com assinatura do urbanista Edvaldo Pereira Paiva. Abordava, em onze seções, questões que envolviam desde dados históricos de formação do município, até aspectos econômicos, sociais, demográficos, físico-territoriais, a circulação, o verde, a vivenda, o zoneamento, os serviços públicos, a região.

A figura da cidade como um corpo doente e a alegoria de um médico que, observando o paciente, aponta as suas enfermidades, que perpassava toda a linguagem do relatório, remete aos princípios das correntes higienistas desenvolvidas a partir do século XVIII.ⁱⁱ A ressonância dessas idéias ainda persistia neste ano de 1943, incluída no corpo disciplinar que vinha alimentando a formação dos urbanistas locais.

Aos vagos aspectos positivos apontados como a “*aprazível paisagem*” e um sistema viário “*bastante aproveitável*”, acompanhavam o relato aspectos negativos que poderiam ser resumidos em itens referidos às questões de saneamento e salubridade da área, excessiva expansão urbana, a circulação e o sistema viário radial e a falta de “*ligações concêntricas*”, referidas à ausência de vias perimetrais de ligação entre bairros, predominância de um parcelamento antigo oriundo da cidade colonial, excessiva centralização da vida urbana. Os princípios do zoneamento estavam nitidamente presentes no *Diagnóstico*, pois, entre os pontos que indicavam uma excessiva centralização das funções terciárias, aparecia como um problema a ser superado “*a falta de separação nítida e completa dos elementos funcionais da vida coletiva*”.

Uma questão relevante apresentada no relatório referia-se ao item *Moradia*. Esta era considerada, em sua maioria, *inadequada e insuficiente*. Nesse sentido, é possível identificar, examinando os dados e informações levantadas que levaram a essa conclusão, as condições do patrimônio construtivo da cidade e as condições de acesso à moradia da maior parte da população.

A política habitacional para a população de baixa renda em todo o país ainda dependia da iniciativa privada, que construía para fins de aluguel. Vivia-se no limiar da mudança dessa política, quando se passa ao instante seguinte de intervenção maciça do Estado na promoção da moradia popular. Nesse mesmo ano que se edita o *Expediente Urbano* tem início a construção do primeiro conjunto habitacional de porte da cidade, promovido pelo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários – IAPI, no eixo da avenida Assis Brasil. Como parte da nova política habitacional recém inaugurada em apoio à reprodução da força de trabalho, vultosos recursos passaram a ser alocados para o financiamento de moradias para a classe operária em todo o país. ⁱⁱⁱ

A política *rentista* não tinha resultado em solução ao problema habitacional em Porto Alegre até então, como de resto em todo o país, como facilmente se depreende pelos números

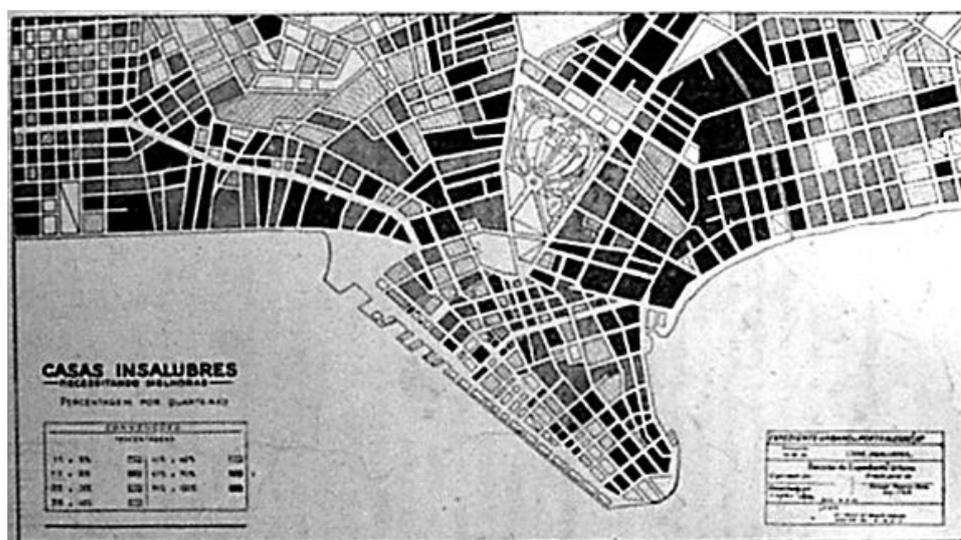
apresentados. O relatório dava conta de que 60 a 70% das habitações cadastradas na zona urbana eram moradias que “*não preenchiam as boas condições higiênicas ou necessitavam de melhoras substanciais*”.^{iv} Estavam distribuídas em toda a malha urbana e concentravam-se nas áreas baixas como nos bairros São João e Navegantes e na encosta sul da península, nas zonas baixas do vale do Riacho. Tinham sido cadastrados 454 cortiços com 1.035 casas e 3.897 habitantes, o que representaria 1,3% da população do município. ^v Para um total de 50.420 prédios dentro do perímetro urbano, sendo 39,45% de alvenaria, 37,48% em madeira, os cortiços representavam aproximadamente 2% do patrimônio construído do município. Esses números são pequenos se comparados com os números atuais, mas o processo de *favelização* teve início nesses programas de erradicação dos *males da cidade*, desde a década de 1920, sendo o principal fator a eliminação dos becos e dos cortiços que ocupavam as áreas valorizadas da cidade, *enfeando* a paisagem e trazendo *intranqüilidade a todos*.



Porto Alegre,
habitações à beira
do riacho, década de
1940

Para a população de baixa renda, restavam poucas opções de moradia, a não ser aqueles conhecidos processos de ocupação clandestina de terrenos públicos ou privados e a

autoconstrução, tendo em vista à escassez de oferta de moradias de aluguel e o alto custo das mesmas frente aos baixos salários. Existia “*um déficit visível de casas econômicas de baixo aluguel*”. Isso atingia também uma classe média que não tinha acesso “*às casas coletivas, feitas em grande quantidade ultimamente, e que “não resolveram o problema, pois, o mínimo aluguel nelas encontrado é de 350\$000 mensais*”. Comparado com o valor médio dos salários avalia-se a defasagem existente, pois se estimava que “*entre 80% e 90% das pessoas que trabalham recebem salários inferiores a 500\$000 mensais*”.^{vi} Esses altos preços praticados pelo mercado imobiliário eram considerados decorrentes do alto custo dos materiais de construção e do elevado valor da terra. A consequência imediata para a cidade era o aumento excessivo da área ocupada em direção aos bairros mais distantes provocando o processo das baixas densidades apontado como problema pelos urbanistas onerando os custos da urbanização.^{vii}



Por outro lado, persistiam na área central os problemas já apontados anteriormente, desde a gestão de Otávio Rocha, quando tiveram início as grandes obras de abertura das avenidas e a eliminação dos becos. O antigo parcelamento, herança da cidade colonial, persistia na área central. Não eram incomuns lotes de vinte palmos ou 4,40 metros de testada,

ainda que, desde 1926, passasse a ser exigido para novas construções um mínimo de trinta palmos. A partir de 1940, passou-se a estabelecer como mínimo o lote de 45 palmos ou dez metros de frente. A predominância dos quarteirões quadrados propiciava o aparecimento de terrenos com grandes profundidades e pequenas frentes, o que não favorecia a construção dos novos edifícios altos. Apontavam-se as más condições de aeração e insolação desses quarteirões, resultando em uma densidade de construção superior a 80% da área total.

Ainda que alguns quarteirões tivessem sofrido esse processo de adequação das dimensões dos terrenos, os edifícios altos que vieram a ocupar as avenidas continuaram a ser erguidos, em geral, sobre lotes remanescentes do processo de desapropriação de parcelas de terrenos atingidos com o alargamento das antigas vias.

A cidade, em 1943, tinha aproximadamente cinqüenta mil prédios dentro do perímetro urbano. Destes, 40% eram de alvenaria, 37% de madeira e os restantes de outros materiais ou construções mistas. Após 1926, tinha-se assistido a um aumento significativo no número de novas construções. Entre 1926 e 1929, foram construídos oito mil prédios, o que coincidiria com o início das grandes obras viárias do governo Otávio Rocha. Esse ritmo tende a decair na crise econômica do começo dos anos 30, para recomeçar logo após 1932. Apontava-se um surto de construções nas partes altas da cidade, evitando-se os vales, em decorrência dos danos causados pela enchente de 1941, especialmente nos bairros São João e Navegantes, eixo de localização preferencial das indústrias nessas primeiras décadas do século XX.

Esse ritmo construtivo era considerado baixo frente ao potencial da cidade e apontava-se a visível lentidão de ocupação das frentes abertas pelas novas avenidas como demonstrativo dessa afirmativa. Um dos fatores apontados era a evasão de capitais imobiliários para o centro do país, aplicados em mercados como Rio de Janeiro e São Paulo. Decorreria essa evasão, ainda que não dimensionada pelo relatório, certamente do baixo poder do mercado imobiliário frente à escassez da demanda local, como visto acima, em relação à

questão da moradia, como também do alto custo dos impostos territoriais e prediais praticados pelo município.^{viii}

CONCLUSÃO

Porto Alegre, no início da década de 1940, se verticalizava, aumentando a densidade de sua área central a ponto de preocupar os urbanistas, que viam neste processo uma perda de qualidade do ambiente construído. Expandia-se também aceleradamente em direção à periferia, provocando o fenômeno inverso das baixas densidades. O planejamento futuro, que teve início com o prefeito José Loureiro da Silva, pretendeu tanto o controle da expansão urbana como da densificação. Esse processo vai se concretizar efetivamente bem mais tarde, no Plano Diretor de Porto Alegre - Lei nº 2.046, de 30 de dezembro de 1959. Por enquanto, o prefeito editava as normas através de Decretos. Antigos dispositivos editados em décadas anteriores, como o próprio *Plano Geral dos Melhoramentos* de 1914, eram referências e serviam de base para a tomada de decisões sobre a transformação do espaço urbano. E ainda, como os tempos eram de autoritarismo impunham-se novas regras a revelia da lei, baseadas somente na vontade política que conduzia a tomada de decisões. Eram tempos ditatoriais, onde a palavra tinha, muitas vezes, a força da lei. Enquanto a cidade era preparada para receber os investimentos privados advindos dos capitais imobiliários que procuravam espaço para sua reprodução, num processo modernizador o estado e as políticas públicas adotadas promoviam o maior distanciamento entre a *cidade formal* e a *cidade informal* agravando o déficit habitacional.

O Estado, em suas práticas governamentais privilegiou o capital imobiliário em detrimento do atendimento das demandas populares. Os procedimentos utilizados na ordenação do espaço urbano, compreendendo ações normativas ou executivas, articulações e alianças preconizadas através de um discurso modernizador, fizeram parte das táticas de

governo para atingir determinados fins voltados para o atendimento das classes hegemônicas e menos para os interesses da população em geral.

Como parte integrante do controle social as táticas de ordenação espacial foram traçadas de modo a mediar conflitos e concretizar políticas de promoção de determinados lugares garantindo a sua valorização. A expulsão dos cortiços, da moradia da população de baixa renda do centro da cidade, a abertura das avenidas e a promoção da verticalização da cidade foram estabelecidas dentro desses princípios e acabou por reforçar a segregação espacial da população. Aos pobres coube a escolha dos piores lugares, nos *entremeios* da cidade urbanizada.

ⁱ População do município de Porto Alegre: 1920 – 179.263 habitantes; 1940 – 275.658 habitantes. Fonte: Censos IBGE.

ⁱⁱ Ver em: Urteaga, Luiz. *Miséria, Miasmas e Micróbios. Las Topografías Médicas y el Estudio Del Medio Ambiente en el siglo XIX*. GeoCrítica, 29. Barcelona, 1980.

ⁱⁱⁱ Em 1943, inicia-se o processo de construção do mais importante conjunto habitacional para os trabalhadores da indústria. O Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários – IAPI adquire terreno ao norte da cidade, ao longo da avenida Assis Brasil, novo eixo de expansão das indústrias na época, e constrói o primeiro conjunto habitacional de porte da cidade, com 1.691 unidades. Hoje tombado, considerado *Patrimônio Cultural da Cidade*, o conjunto é referência pelas qualidades urbanísticas que apresenta: traçado orgânico, presença predominante do verde, ele foi concebido sob inspiração dos princípios da *Cidade Jardim*. Ver em: Fayet, Carlos M. (Coordenação Geral) – *Vila do IAPI: Patrimônio Cultural da Cidade*, Porto Alegre, relatório apresentado à Prefeitura de Porto Alegre. Reprodução restrita. Porto Alegre, 1994.

^{iv} Paiva, Edvaldo Pereira, *Expediente Urbano de Porto Alegre*. Porto Alegre: Oficinas Gráficas da Imprensa Oficial, 1943, p. 117-118.

^v Este percentual refere-se à estimativa aproximada considerando-se que, em 1940, a população do município era de 275.658 habitantes pelo censo do IBGE com crescimento anual de 2,2% ao ano. Eram considerados *cortiços*, o conjunto de habitações com no máximo dois quartos, ou mais provavelmente dois cômodos, sem infra-estrutura e mais casas isoladas nos fundos de lotes com *horríveis condições higiênicas*. Ver em Paiva, Edvaldo Pereira. 1943, op. cit., p.120.

^{vi} Paiva, Edvaldo Pereira, 1943, op. cit., p. 117.

^{vii} Os aluguéis das casas eram, em geral, muito altos. A maioria das casas proletárias era de madeira e tinha um aluguel médio de 150\$000, quando os salários médios pagos pela indústria oscilavam entre 100\$ a 300\$. Somente nos cortiços encontravam-se aluguéis menores, entre 60\$000 a 100\$000. Ver em: Paiva, Edvaldo Pereira. 1943, op. cit., p. 116-118.

^{viii} Parecia deixar nos moradores boas impressões essa cidade da década de 1940. Ouve-se através de uma crônica que reproduzia nesse ano, a fala de um viajante, personagem possivelmente imaginário, que, chegando a Porto Alegre, assim se referia à cidade: “*Estou encantado com a topografia da cidade, belos edifícios sobre ruas amplas, planaltos magníficos onde o panorama agiganta-se por um horizonte povoadíssimo. Bela cidade, sim senhor.*” Escrito por Fernando Corona, arquiteto espanhol, escultor, professor do Instituto de Belas Artes e publicada no livro do Bi-Centenário de Porto Alegre, em 1940. Organização: Franco, Álvaro et alii. *Porto Alegre biografia duma cidade*, op. cit., p. 476.