

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

FLÁVIO EDUARDO DI MONACO

**O Banquete do Leviatã:
direito urbanístico e transformações da zona central de
São Paulo (1886-1945)**

São Paulo
2007

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Flávio Eduardo Di Monaco

**O Banquete do Leviatã:
direito urbanístico e transformações da zona central de
São Paulo (1886-1945)**

Tese apresentada à Faculdade de Arquitetura e
Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção
do título de Doutor

Área de Concentração: Estruturas Ambientais Urbanas
Orientador: Prof. Dr. Benedito Lima de Toledo

São Paulo
2007

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Assinatura:

E-mail: flavioedimonaco@yahoo.com.br

Di Monaco, Flávio Eduardo
D582b O Banquete do Leviatã: direito urbanístico e transformações
da zona central de São Paulo (1886-1945) / Flávio Eduardo
Di Monaco. --São Paulo, 2007.
488 p. : il.

Tese (Doutorado - Área de Concentração: Estruturas
Ambientais Urbanas) - FAUUSP.
Orientador: Benedito Lima de Toledo

1.Áreas centrais – São Paulo(SP) 2.Legislação 3.Urbanismo
4.Direito urbanístico 5.Renovação urbana 6.São Paulo(SP) –
História I.Título

CDU 711.523(816.11)

Folha de Aprovação

Flávio Eduardo Di Monaco

O Banquete do Leviatã: direito urbanístico e transformações da zona central de São Paulo (1886-1945)

Tese apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor

Área de Concentração: Estruturas Ambientais Urbanas

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Instituição: _____ Assinatura: _____

*Dedico este trabalho, amorosamente, à Alessandra,
por ter sempre acreditado, me fazendo forte*

Agradecimentos

Ao Prof. Benedito Lima de Toledo, que me apoiou, com paciência e confiança, desde o princípio até o derradeiro instante do trabalho.

Aos funcionários das bibliotecas da FAUUSP, da FAU-Maranhão e da Câmara Municipal de São Paulo.

Ao Flávio Eduardo, meu filho, por ter sido mais compreensivo do que seria razoável esperar.

Por fim, mas não menos importante, à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), pelo apoio financeiro concedido durante a realização da pesquisa.

“São Paulo não tem monumentos antigos (...) porque São Paulo foi durante muito tempo um burgo pobre, de pequenos proprietários ou de simples artesãos, de caçadores de índios ou de aventureiros. A riqueza veio tardiamente com o café. Riqueza pouco segura, sujeita às flutuações do mercado internacional – riqueza que era preciso agarrar, pela qual era preciso lutar, substituindo uma cultura por outra – o café, depois o algodão, de novo o café – passando da agricultura para a indústria ou para a especulação de terrenos. “Eis porque a cidade-catedral é também uma cidade em construção, na qual se termina uma casa cada quarto de hora e onde, talvez, se destrua outra casa cada meia hora”

Roger Bastide
Brasil, terra de contrastes

Resumo

DI MONACO, Flávio Eduardo. **O Banquete do Leviatã: direito urbanístico e transformações da zona central de São Paulo (1886-1945)**. 2007. 488 p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

O trabalho aborda as sucessivas transformações por que passou a zona central da cidade de São Paulo entre os anos de 1886 e 1945, relacionando-as ao desenvolvimento do direito urbanístico, conceituado como tecnologia empregada pelo Estado para intervenção no meio urbano. Para tanto, discute-se, preliminarmente, a natureza do direito urbanístico, em suas acepções dogmática e objetiva, como síntese do processo que conduziu à institucionalização do urbanismo e do direito como campos distintos do saber científico, no contexto do desenvolvimento da economia capitalista e de seus instrumentos de legitimação política. Considerando que as instituições políticas, jurídicas e administrativas brasileiras foram herdadas diretamente de Portugal, o trabalho inclui um estudo histórico acerca do processo de construção do ordenamento jurídico positivo brasileiro, desde suas raízes ibéricas, a fim de demonstrar as origens de certa tendência centralizadora característica do Estado e do direito urbanístico brasileiro, a qual se refletiu na forma como este último foi aplicado na cidade de São Paulo. Referido caráter centralizador do Estado brasileiro, consolidado durante o Império, mantido pela Primeira República e aprofundado durante o Estado Novo serviu, entre outros aspectos, à afirmação do direito urbanístico como instrumento técnico, pretensamente neutro, de aplicação da vontade estatal, viabilizando a imposição vertical de modelos de urbanização na capital paulista, com vistas à maximização da extração da renda fundiária urbana.

Palavras-chave: áreas centrais, direito urbanístico, renovação urbana, São Paulo (SP)

Abstract

DI MONACO, Flávio Eduardo. **The Leviathan's Banquet: urban law and transformations of the central area of the city of São Paulo (1886-1945)**. 2007. 488 p. Thesis (Doctoral) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

The work approaches the successive transformations of the central area of the city of São Paulo between the years 1886 and 1945, relating them to the development of urban law, in the concept of a technology employed by the State to enable it to play an active role in the urban environment. For this purpose, the very nature of urban law is discussed, in its dogmatic and objective meanings, as a synthesis on the process which led, finally, to the institutionalization of urbanism and right as distinct fields of scientific knowledge, in the context of development of the capitalist economy and its instruments for political legitimacy. Considering that Brazilian political, juridical and administrative institutions are a direct legacy from Portugal's, the work includes a historical study of the process of construction of Brazilian positive legal system from its Iberian roots, in order to demonstrate the origins of a trend of Brazilian urban law towards centralization, which reflected in the way it was applied in the city of São Paulo. Such centralist feature of Brazilian State, consolidated in the Empire period, maintained in the First Republic and deepened during the New State *régime*, served, among other aspects, to establish urban law as a technical mean, supposedly neutral, employed by the State to accomplish its goals, making possible the imposing of urban planning models from above, in order to increase the extraction of urban land income.

Keywords: central areas, urban law, urban renewal, São Paulo (SP).

Sumário

Introdução	11
Primeira Parte	24
I.1 - <i>Urbanização como ciência</i>	25
I.2 - <i>Direito como ciência</i>	37
I.3 - <i>Instrumentalização da ciência</i>	44
I.4 - <i>Direito urbanístico como síntese e força catalisadora</i>	49
I.5 - <i>Direito urbanístico no Brasil</i>	58
Segunda Parte	63
II.1 - <i>Do feudo à monarquia: o ressurgimento das cidades e a construção do Estado Nacional</i>	64
II.2 - <i>Europa feudal: as duas esferas de poder e o Império</i>	69
II.3 - <i>Estabelecimento do poder monárquico: o ius proprium</i>	72
II.4 - <i>Consolidação da monarquia: o ius commune</i>	79
II.5 - <i>Direito canônico</i>	82
II.6 - <i>Concórdias e concordatas</i>	87
II.7 - <i>"Renascimento" do direito romano</i>	88
II.8 - <i>Ordenações</i>	93
Terceira Parte	107
III.1 - <i>O município brasileiro: as invisíveis correntes</i>	108
III.2 - <i>Propriedade fundiária como mercadoria</i>	120
III.3 - <i>Economia cafeeira e descentralização republicana</i>	126
III.4 - <i>Ciência, política e centralização durante a Primeira República</i>	134
III.5 - <i>Victor da Silva Freire: a cidade como objeto da técnica</i>	141
III.6 - <i>Anhaia Mello: Leviatã na terra de Lilliput</i>	149
III.7 - <i>Urbanização, industrialização e a ascensão de novas forças políticas: a Revolução de 1930 e o refluxo centralizador</i>	165
III.8 - <i>Departamento das Municipalidades</i>	182
III.9 - <i>Departamento Administrativo do Serviço Público</i>	187

Quarta Parte	195
IV.1 - <i>Urbanismo e o direito de propriedade</i>	196
IV.2 - <i>Fase pré-urbanística</i>	198
IV.3 - <i>Ferrovias e as novas funções urbanas</i>	212
IV.4 - <i>Racionalização dos instrumentos de controle: os primeiros Códigos</i> ..	216
IV.5 - <i>Legislação sobre desapropriações durante o Império</i>	230
IV.6 - <i>Desapropriações para construção das estradas de ferro</i>	233
IV.7 - <i>Transformações urbanas na passagem do século XIX para o século XX</i>	235
IV.8 - <i>Remodelação da Capital Federal</i>	245
IV.9 - <i>Legislação para as reformas urbanas do início do século XX</i>	253
IV.10 - <i>Projeto Silva Telles</i>	255
IV.11 - <i>Projeto Alexandre Albuquerque</i>	263
IV.12 - <i>Projeto Freire-Guilhem</i>	272
IV.13 - <i>Desapropriação extensiva e o direito brasileiro</i>	276
IV.14 - <i>Projeto Samuel das Neves e o problema do financiamento das intervenção urbanísticas</i>	283
IV.15 - <i>Projeto Bouvard</i>	290
IV.16 - <i>Anhaia Mello e a contribuição de melhoria</i>	302
IV.17 - <i>A repartição do ônus com a pavimentação da cidade</i>	305
IV.18 - <i>Introdução da contribuição de melhoria no ordenamento jurídico paulistano</i>	323
IV.19 - <i>Perímetro de irradiação e a verticalização da cidade</i>	332
IV.20 - <i>Plano de Avenidas e a questão das desapropriações</i>	360
IV.21 - <i>Alcântara Machado e o problema financeiro das desapropriações</i>	368
IV.22 - <i>Prestes Maia e o instrumento da desapropriação extensiva</i>	380
IV.23 - <i>Prestes Maia e a questão do financiamento das obras públicas</i>	381
IV.24 - <i>Legislação urbanística paulistana</i>	385
IV.25 - <i>Verticalização como política pública</i>	396
IV.26 - <i>Legislação urbanística e indústria da construção em São Paulo</i>	411
IV.27 - <i>Triunfo da vontade: a legislação e o Plano de Avenidas</i>	418
Conclusões	429

Referências Bibliográficas	437
Obras Consultadas	451
Legislação Consultada	466
Anexo 1	479
Anexo 2	481
Anexo 3	488

Introdução

Este trabalho nasceu de uma perplexidade, que não é apenas nossa, mas de muitos que se dedicam ao estudo de São Paulo: como uma mesma cidade pôde, no intervalo de pouco mais de cinqüenta anos, sem o concurso de qualquer cataclismo natural ou fenômeno de conseqüências equivalentes, submeter sua área central a não apenas uma, mas duas sucessivas reconstruções, que implicaram não apenas remodelações parciais ou superficiais, mas radical, silenciosa, persistente e sumária substituição do ambiente construído, sem maiores considerações ou inquietações quanto ao impacto em seu patrimônio histórico?

Com esta questão em mente, iniciamos os trabalhos preliminares de pesquisa bibliográfica, nos quais identificamos: a) que as transformações por que passou a zona central de São Paulo entre as últimas décadas do século XIX e meados do século XX não decorreram da vontade política individual de um ou mais governantes, pois não se restringiram à execução de obras públicas ou quaisquer outras formas de intervenção direta do Estado, mas resultaram de processos de média duração, que não se confundiam, necessariamente, com o calendário político e b) que o único instrumento capaz de exercer influência ativa sobre todo o ambiente edificado e edificável da cidade, tanto público quanto privado, de maneira a impor sua modificação de forma contínua e uniforme ao longo do período em que sucederam as transformações urbanas objeto de nosso interesse, era a legislação urbanística – designação genérica do conjunto de normas aptas a disciplinar o espaço urbano.

Partindo de tais pressupostos, decidimos enveredar pela pesquisa da legislação urbanística paulistana, com vistas a estabelecer os possíveis elos desta com as transformações por que passou a zona central.

Todavia, logo de início, deparamo-nos com a primeira dificuldade metodológica importante: tratar da legislação urbanística implicava, necessariamente, travar conhecimento com o universo do direito, ao qual pertenciam as normas jurídicas que serviriam de fonte primária de nosso estudo e que possui uma disciplina autônoma – o Direito Urbanístico – dotada de linguagem, método e, talvez, objeto próprio.

De fato, não tardamos tomar consciência de que, se acaso pretendêssemos lançar mão, com propriedade, da legislação urbanística como objeto de estudo e, ao mesmo tempo, instrumento para abordagem de questões urbanas, seria necessário, preliminarmente, conceituá-la de modo adequado, o que implicava enfrentar o recorrente problema da artificial subdivisão das Ciências Humanas – no caso, aquela que coloca em compartimentos estanques os estudos do direito e do urbanismo.

Cumpria encontrar resposta à pergunta: de que trata, afinal o Direito Urbanístico?

Conforme procuraremos demonstrar na primeira parte do trabalho, a própria conceituação do Direito, do Urbanismo e do Direito Urbanístico como ramos distintos do conhecimento científico implica reconhecer a natureza ideológica, com fins instrumentais não explicitados, inerente a tal divisão.

A segunda questão metodológica importante com que nos deparamos logo no princípio de nossa pesquisa de campo referia-se às competências, no interior do sistema jurídico brasileiro, para a expedição de normas compreendidas no âmbito de nossa pesquisa. Tratava-se de definir, com precisão, qual ou quais entes foram responsáveis pela produção das normas jurídicas de interesse para a pesquisa, pois não tardamos perceber que, no Brasil, principalmente no período abrangido por

nosso estudo, a questão urbana não se vinculava necessariamente ao âmbito local. Tal investigação, a princípio de interesse meramente metodológico, logo se converteu em hipótese de trabalho, na medida em que, conforme avançávamos na abordagem da complexa legislação urbanística e dos meandros do sistema jurídico, percebíamos características *centralizadoras* profundamente arraigadas no Estado brasileiro, as quais deslocavam o foco da pesquisa para um cenário mais amplo que o inicialmente desenhado.

Com efeito, diante da magnitude das transformações operadas na cidade e dos interesses políticos e econômicos a elas relacionados, foi sem surpresa que vislumbramos, pelo estudo mais aprofundado das problemáticas e conflituosas relações entre as esferas de poder no Brasil, o sistemático e persistente, porém inconfesso, *cerceamento da autonomia municipal* no Brasil, cujos efeitos se faziam sentir claramente na disciplina urbana, particularmente no caso de São Paulo, e cujas origens remontavam à própria transposição do instituto do município, de Portugal para o Brasil.

Natural seria, portanto, como corolário de tais pressupostos, buscar explicação para o próprio processo de transformações no tecido urbano, a qual, pelo método adotado em nossa pesquisa, iríamos encontrar na dinâmica da infra-estrutura econômica do período em sua relação com a cidade, paulatinamente reduzida à condição de *mercadoria*.

Deste modo, será dentro dos limites das premissas expostas que procuraremos distinguir, na miríade normativa, não apenas aqueles dispositivos que, por sua abrangência e efetividade, regularam, ou mesmo deram causa aos ciclos de “pôr abaixo” e “fundar novamente” a zona central de São Paulo, como também identificar, nas principais intervenções urbanas executadas no período (projetos de

melhoramentos das primeiras décadas do século XX, Plano de Avenidas), os mecanismos de atuação do poder estatal.

Com efeito, ao elaborar o presente estudo, pretendíamos não apenas contribuir para a produção de conhecimento histórico acerca do objeto e do período mencionados, mas efetivamente colocar em questão as relações entre: Estado e cidade; legislação e urbanismo; poder local e poder central (por conseguinte, a participação política); ciência e ideologia; direito positivo e centralização política, que emergem, vigorosamente, em nosso meio, à época de transformações urbanas abordada, e que nelas expressam tanto a realização de fins, quanto um ensaio de muito do que hoje determina o trabalho de urbanistas e planejadores.

Nos debates acerca dos problemas enfrentados pelas grandes metrópoles brasileiras, no que concerne aos aspectos próprios do urbanismo, como transporte, habitação e infra-estrutura, o Planejamento Urbano, consolidado na legislação de cunho urbanístico, muitas vezes surgiu, e ainda hoje é lembrado como verdadeira *panacéia*, capaz, por si só, de por fim a todos os males que assolam nossas cidades¹.

De fato, não apenas leigos, mas também especialistas do urbanismo, do direito e demais áreas do conhecimento ligadas aos problemas urbanos, tendem muitas vezes a diagnosticar como falta de planejamento ou de normas urbanísticas

¹ Entre nós, o paradigma desta visão talvez seja Anhaia Mello, conforme sumarizado por Raquel Rolnik (1997, p.193): "Durante o longo período em que Prestes Maia exerceu seu mandato na Prefeitura, uma nova visão de plano se forjava no meio técnico envolvido com os temas de urbanismo. Liderada por Anhaia Mello, que saiu da Escola Politécnica para criar e dirigir a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo em 1948, esta nova visão se alicerçava nos seguintes conceitos fundamentais: a idéia de plano como processo de formação de uma opinião pública sobre a cidade, o *comprehensive planning* (ou a idéia de que o plano abarque a totalidade dos aspectos que compõem uma cidade inclusive aqueles que extrapolam seu âmbito territorial), a idéia do plano como limite para o crescimento vertical e expansão horizontal e a idéia de comunidade (que se traduz do ponto de vista urbanístico por unidade de vizinhança) como célula básica da cidade".

adequadas a causa das anomalias que se verificam nos grandes centros. Outras vezes, admite-se a existência e a adequação de planos e normas, os quais, todavia, por não serem devidamente aplicados à realidade, deixariam de fazer surtir seus efeitos, via de regra benéficos.

Nestas análises, nas quais a cidade é o objeto, o Estado tende a ser visto como elemento-chave para a correção dos problemas apontados, seja como agente promotor de intervenções diretas saneadoras (projetos de revitalização, realização de obras públicas, desapropriação de áreas degradadas etc.), seja como elemento mediador - portanto "neutro" - dos interesses individuais atuantes no processo urbano (proprietários, construtores, projetistas, investidores, usuários etc.).

Na discussão, que se mantém bastante atual, acerca da tônica que deve recair sobre referidos papéis, comparecem acerbas posições ideológicas, muitas vezes mascaradas sob o manto de uma racionalidade "avaliativa" ou da "cientificidade" pura e simples. Mais especificamente, vemos, em retrospecto, que tanto no âmbito acadêmico como no da administração pública, as discussões acerca do papel do Estado e, particularmente, da legislação de cunho urbanístico - entendida como principal instrumento de ação do Estado sobre as relações urbanas -, no trato das questões pertinentes à cidade, não são recentes e tampouco parecem estar solucionadas, haja vista os interesses e os importantes aspectos políticos, sociais e econômicos envolvidos.

Por outro lado, verifica-se alguma tendência, particularmente junto aos meios jurídicos, à preservação de uma certa "mística" em torno da legislação urbanística, tomada exclusivamente em si mesma, como objeto estanque de conhecimento e instrumento descompromissado de atuação da vontade estatal.

Urbanistas e planejadores urbanos, por seu turno, parecem ver a legislação de cunho urbanístico como mais um, dentre os diversos fatores envolvidos na efetivação de seu objeto de interesse - a cidade -, sem que as origens e implicações da legislação aplicável entrem, efetivamente, na órbita de suas preocupações. Consistiria esta, acima de tudo, em fator a ser **instrumentalizado** em favor das causas prioritárias eleitas pelo estudioso da cidade.

Verificamos, assim, existir um hiato fundamental entre a perspectiva dos estudiosos e operadores do direito aplicável às questões urbanas e aquela dos estudiosos e operadores do Urbanismo e do Planejamento Urbano, no que concerne ao objeto compartilhado por ambos: a cidade.

Em comum, temos que ambas as perspectivas se afiguram “despolitizadas”, como que acima e distantes das estruturas contraditórias que determinam, em última análise, a origem, a forma, o conteúdo e os destinos do fenômeno urbano.

Como consequência própria da mencionada “despolitização” da abordagem “científica” operada por urbanistas e juristas, temos que o tratamento dos problemas ligados às grandes metrópoles brasileiras, em particular a capital paulista, ao menos no que tange às normas e propostas formuladas com vistas à efetiva aplicação, tenderam, muitas vezes, a “renegar o passado”; ou seja, os projetos urbanísticos e as normas que têm por objeto a cidade, via de regra procuram se apresentar sob a fachada do “novo” e da “mudança”, o que lhes confere um caráter “a-histórico”.

Resultado de um passado complexo e muitas vezes contraditório, São Paulo estampa no traçado assimétrico de suas ruas, no ecletismo de sua arquitetura, na dispersão de seus centros, na centralidade de seus sistema viário, no pitoresco de seus bairros e na escassez de seus espaços públicos as marcas de uma conflituosa relação com a história. A cidade parece constantemente negar a si própria,

buscando na intervenção urbana e na transformação de sua forma maneiras de afastar um espectro que a cerca e se recusa a abandoná-la.

Assim ocorre com o centro de São Paulo, região da cidade que por maior número de intervenções passou ao longo dos séculos, mas onde ainda é possível reconhecer-se com clareza as etapas de sua construção. Isto não obstante o tradicional descaso dos paulistanos para com a preservação de seu patrimônio - talvez por neste não se reconhecerem, de qualquer modo.

Ao estudioso que se dedica à cidade de São Paulo importa, todavia, não se deixar levar pela diversidade manifesta em seu aspecto exterior, a ponto de supor algum tipo de “espontaneidade” como fio-condutor de seu processo de urbanização. Pelo contrário, quando nos referimos às sucessivas transformações por que passou a cidade, temos em vista a manifestação de *racionalidades* que, concorrentemente ou não, atuaram e se confrontaram pelo domínio do espaço urbano, nele deixando suas marcas. Assim, se o traçado do núcleo de onde se desenvolveu a cidade é reflexo do importante papel desempenhado pela Igreja na fase inicial de formação da cidade, idêntico fenômeno se verifica em virtude da progressiva submissão do poder eclesiástico ao poder estatal, remodelando a configuração deste mesmo núcleo, expandindo-o, impondo-lhe novas normas². Partindo de outra vertente, temos que a cidade é também resultado das tendências centralizadoras e descentralizadoras que se confrontaram ao longo dos séculos no âmbito da administração municipal, deixando seus vestígios estampados na trama urbana.

Creemos, portanto, que a análise dos sucessivos aparatos normativos que regularam (ou procuraram regular) a implantação e o desenvolvimento da cidade é capaz de

² Ao darmos tal exemplo, temos em mente o trabalho de Murillo Marx (1988), *Nosso Chão: do sagrado ao profano*, onde se aborda o problema da progressiva laicização dos regulamentos incidentes sobre as áreas públicas, partindo-se da análise do caso paulistano.

trazer grandes subsídios para a compreensão de como os diversos fatores que interagiram para a formação da cidade fizeram incorporar à sua configuração e ao seu arcabouço jurídico elementos que mesclam tradição e inovação, laico e eclesiástico, radicalismo e transigência - os quais, em seu conjunto, formam a realidade objetiva com a qual arquitetos, urbanistas e administradores têm necessariamente de lidar. Bom ou mau, aceito ou rejeitado, silogístico ou falacioso, o espaço urbano atual é complexo, síntese de sucessivas concepções e práticas de construção da cidade, às quais não é possível simplesmente fechar os olhos.

Partindo destas premissas básicas, pretendíamos inicialmente, em nossa pesquisa, inventariar as intervenções operadas pelo poder público na região central da cidade de São Paulo, através de suas iniciativas manifestas na legislação de cunho urbanístico. Objetivávamos, ainda, verificar a eficácia destas iniciativas na volumetria e na estética urbana, bem como o processo de progressiva delimitação das esferas pública e privada no controle do solo urbano, estabelecendo correlação entre esta e o desenvolvimento do direito urbanístico em São Paulo³.

Em suma, nossa proposta de trabalho buscava, acima de tudo, lançar alguma luz sobre o peculiar processo de transformação do tecido urbano paulistano, sujeito a tantas manipulações radicais e sucessivas que chegou a ser comparado a um *palimpsesto*⁴, bem como questionar a pretensa “espontaneidade”, ou “naturalidade” de referidas transformações, preconizada por autoridades públicas, intelectuais orgânicos e interessados em geral. Era nosso desejo, acima de tudo, apontar a *racionalidade* subjacente às intervenções operadas no tecido urbano, como também

³ Síntese da hipótese e dos objetivos da pesquisa constantes do projeto apresentado à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

⁴ Conforme bem definiu Toledo (1983, p.67), em seu *São Paulo: três cidades em um século*, “A cidade de São Paulo é um *palimpsesto* - um imenso pergaminho cuja escrita é raspada de tempos em tempos, para receber outra nova, de qualidade literária inferior, no geral. Uma cidade reconstruída duas vezes sobre si mesma, no último século”.

esclarecer as relações entre estas intervenções e interesses econômicos específicos, nem sempre coerentes com o estrito interesse público.

Não tardamos concluir, todavia, que a abordagem empírica da legislação urbanística aplicada à cidade de São Paulo não poderia prescindir de uma prévia discussão teórica acerca do conceito mesmo de direito urbanístico, em relação ao qual vislumbrávamos um hiato entre discurso e prática, entre sua "aparência" e sua "essência" - em suma, a ideologia contida em sua pretensa "impressoalidade", "legalidade" e "cientificidade".

Para tanto, procuramos, nos dois primeiros capítulos da primeira parte do trabalho, estabelecer inicialmente um paralelo entre as constituições do Urbanismo e do Direito como disciplinas científicas dotadas de objeto e método próprios, para em seguida discutirmos como a conseqüente neutralização política e isolamento de ambas as matérias em campos distintos do saber científico tem servido à reprodução e à legitimação do sistema econômico capitalista.

No capítulo seguinte, dedicamo-nos à explicação da natureza do Direito Urbanístico, em sua dupla acepção, dogmática e objetiva, bem como ao estabelecimento dos pontos de convergência entre Direito Urbanístico e Urbanismo, tendo sempre em perspectiva discutir a ação do Estado - manifesta, no âmbito da cidade, pela instrumentalização do Direito Urbanístico - como elemento garantidor e articulador dos interesses sociais conflitantes.

Encerra a primeira parte do trabalho uma sintética avaliação das características do Direito Urbanístico brasileiro, dentre as quais destacamos a questão das competências legislativas concorrentes, denotativa dos conflitos entre tendências localistas e centralizadoras na manipulação dos instrumentos de controle dos espaço urbano, bem como a laicização das normas pertinentes ao ordenamento da cidades.

Estes últimos aspectos serão desenvolvidos na segunda parte do trabalho, onde procuraremos demonstrar historicamente como se deu o processo de construção do ordenamento jurídico brasileiro (e, conseqüentemente, do direito urbanístico aplicado às nossas cidades), entendido como herança direta das instituições portuguesas, nas quais focalizamos a progressiva consolidação do direito laico positivo como expressão da ascensão do Estado centralizado em esfera hegemônica de poder.

Considerando que a adesão de nosso direito ao sistema positivo decorreu, como se verá, não de qualquer "predestinação" ou tendência "natural", mas como resultado de um longo embate político e ideológico entre esferas concorrentes de poder, cuja origem remonta à própria formação do Estado português, buscaremos demonstrar, numa extensão lógica das questões propostas na primeira parte do trabalho, a correlação direta existente entre o Estado laico e centralizador português e a prevalência, entre nós, do sistema de direito centrado na norma posta, entendido como tecnologia de controle e intervenção do Estado no âmbito das relações sociais.

A terceira parte do trabalho é dedicada à explicação da origem, natureza e estrutura do município, bem como a forma e as transformações por que passou em sua transposição de Portugal para o Brasil, buscando demonstrar a recorrente, muito embora implícita tendência centralizadora do Estado, no Brasil, no que concerne às normas e políticas urbanas, em detrimento da autonomia municipal.

Consoante este desiderato, abrimos um breve parêntese a fim de explicitar, em linhas gerais, o processo de mercantilização da propriedade fundiária no Brasil, fenômeno este que mantém íntima relação com o surgimento do mercado imobiliário urbano e, por conseguinte, com o desenvolvimento do Direito Urbanístico, entendido

como instrumental para legitimação das relações de natureza contraditória próprias do meio urbano capitalista e elemento diretamente envolvido na maximização da renda fundiária urbana extraída pela classe de proprietários.

A tônica da terceira parte do trabalho será retomada no capítulo subsequente, relativamente ao período republicano, com ênfase sobre os limites e contradições do regime no que concerne à descentralização política e administrativa, não apenas no que diz respeito à autonomia municipal, mas às relações entre as unidades federadas e o governo central.

Este último aspecto, em particular, será enfocado no capítulo que encerra a terceira parte do trabalho, no qual teremos oportunidade de discutir as profundas transformações por que passou a administração pública brasileira após a Revolução de 1930, cujo impacto far-se-á sentir na estrutura do Estado e, por conseguinte, em todas as suas formas de atuação, inclusive a legislação urbana.

Antes, contudo, dedicaremos particular atenção ao processo de disseminação, paralelamente nos meios jurídicos e entre expoentes do urbanismo paulista do quilate de Victor da Silva Freire e Luiz Ignácio de Anhaia Mello, da chamada *ideologia de Estado*, de inspiração positivista, que ao longo de toda a Primeira República colocou em questão princípios basilares do liberalismo político e econômico brasileiro, fornecendo sustentação e legitimidade ao regime de feição intervencionista, tecnocrática e abertamente centralizadora que seria instalado com a Revolução de 1930 e, mais fortemente, após o Estado Novo.

Na quarta e última parte do trabalho, trataremos da legislação urbanística aplicada à zona central da cidade de São Paulo no período compreendido entre a promulgação do Código de Posturas municipal de 1886 e o final da primeira gestão de Prestes

Maia frente à prefeitura paulistana, à luz da discussão teórica e da análise histórica empreendidas nas etapas anteriores da pesquisa.

Conseqüentemente, dentre a miríade de aspectos passíveis de serem aprofundados, buscaremos dar destaque ao processo de submissão vertical do ambiente urbano à legislação urbanística positiva, expressão de racionalidades pretensamente desvinculadas da história, da política e dos conflitos de classe, bem como aos principais momentos históricos de transformação da cidade, tomados em suas relações com o direito urbanístico e os contextos econômicos e políticos de que são contemporâneos.

Nesse sentido, será dada especial relevância ao processo de paulatina, mas firme “publicização” do direito urbano, que em São Paulo se manifestou de maneira clara na discussão, em um primeiro momento, acerca dos meios de financiamento das obras de pavimentação da cidade e, mais tarde, evoluiu, nos discursos de Victor Freire, Anhaia Mello e Prestes Maia, para o debate em torno da viabilidade da prática urbanística em si mesma, em um contexto de submissão da ação do Estado, no ambiente urbano, aos estreitos limites impostos pela prevalência do direito privado e pela indefinição de competências e escassez de recursos por parte dos municípios.

Em síntese, partiremos de uma abordagem conceitual⁵ do direito urbanístico a fim de introduzir um estudo de caráter histórico sobre a construção e as características do ordenamento jurídico brasileiro, concluindo com a abordagem empírica do objeto espacial e temporalmente delimitado em nossa proposta de pesquisa. Com isto, esperamos tanger os três pontos essenciais do trabalho: a) a discussão teórica do

⁵ Entenda-se conceitual, aqui, em contraposição à abordagem “dogmática” da história do Direito Urbanístico, a qual “utiliza-se da dogmática jurídica para ‘individualizar os objetos da investigação’ e resulta na idéia de uma ‘tradição jurídica ininterrupta’ que se moveria de Roma até nós” (Bretone *apud* Lopes, 2003, p. 10).

direito urbanístico como síntese da instituição do urbanismo e do direito como disciplinas científicas distintas, no contexto do desenvolvimento da economia capitalista e de seus instrumentos de legitimação política; b) o processo histórico de construção do arcabouço jurídico aplicável às cidades brasileiras, numa perspectiva de longa duração e c) as transformações operadas na zona central da cidade de São Paulo, a partir de fins do século XIX, em consequência da imposição vertical de modelos de urbanização fundamentados na redução do tecido urbano ao *status* de mercadoria e com vistas à máxima extração da renda fundiária.

“Sem o ‘vetor’ político, a ciência não se desenvolve. Isso é particularmente certo no caso das revoluções científicas, pois elas estão vinculadas ao desenvolvimento das novas forças produtivas. De fato, desde a Revolução Industrial, as ciências passaram a ser uma delas. Assim, pois, são fatores políticos os que determinam a direção que segue o progresso científico e tecnológico”

Juan José Saldaña
Epistemologia, história e sócio-política das ciências

I.1 - Urbanização como ciência

A Revolução Industrial teve profundas e duradouras conseqüências para a sociedade ocidental. O aumento em escala geométrica na produção de bens de consumo proporcionado pela mecanização dos processos de produção e a aceleração sem precedentes no movimento de trocas mercantis e de informações, causado pelo desenvolvimento de novos meios de transporte e comunicação, tornaram hegemônico, nos séculos XVIII e XIX, o capitalismo industrial, na culminância de um processo em que a sociedade européia ocidental vinha progressivamente se submetendo à intermediação do mercado em todas as relações econômicas desde há pelo menos quatrocentos anos. Os cercamentos de terras; a influência e poder das Ligas Comerciais; o fortalecimento dos Estados Nacionais; a expansão comercial intra-européia e ultramarina; a conquista das colônias, fornecedoras de matérias-primas, meio circulante e mercados consumidores; o Renascimento e o Iluminismo; a proliferação da vida urbana; a disponibilização da mão-de-obra dos campos - diversos são os capítulos que conduziram a Europa Ocidental ao estágio em que praticamente todas as forças produtivas da sociedade estavam voltadas ao objetivo único de produzir a maior quantidade de produtos industrializados pelo menor custo possível, em nome do conforto, do progresso e da liberdade, o que de certa forma foi atingido no século XIX.

No espírito desses tempos, as cidades adquiriram características de elementos-chave para a implementação deste projeto, pois nelas se urdiu a derrocada do Antigo Regime e nelas se daria a fusão de todos os fatores que comporiam o que viria a ser chamado de *sistema capitalista*. De fato, este sistema é projeto de uma

classe - a classe burguesa - fruto legítimo do meio urbano. O mercado, lugar das relações de troca, esteve sempre situado, mesmo no apogeu do feudalismo, na confluência dos caminhos, no coração das cidades, como bem soube assinalar Max Weber em seu *Economia e Sociedade*. A mão-de-obra disponível, fugida ou expulsa dos campos, pronta a vender seu suor por um pedaço de pão, invariavelmente encontrava na cidade escape e refúgio. Os bens suntuários, o ócio, a fartura e o prazer, objetos de desejo confesso ou reprimido de nobres e plebeus, homens de toga ou de armas, estiveram sempre à disposição nas cidades, para quem pudesse pagar.

Deste modo, foi a partir de um projeto ideológico essencialmente burguês, cujo instante de vitória mais fulgurante é a Revolução Francesa, que as bases de sustentação de toda a sociedade feudal européia inverteram-se. Os vetores econômicos, que antes apontavam para o campo, passam a se voltar para a cidade, formando um vínculo de dependência: agora é o campo que necessita da cidade para escoar sua produção, e é esta que determina o que e quanto deverá ser produzido - o conceito de urbano torna-se hegemônico⁶. As relações econômicas, antes submetidas às vicissitudes da interpessoalidade, passam a ser regidas pelos contratos, o mesmo acontecendo com o trabalho: antes fruto de compromissos

⁶ “Na cidade industrial, entretanto, a conseqüência da produção em massa significa que todos, o dono de fábrica, o operário e até o camponês são enormemente dependentes da produção urbana. A sociedade passa a subordinar-se à cidade nos aspectos econômicos fundamentais, o que não acontecia antes do estabelecimento da produção em massa”. (Shirley, 1987, p.74).

Decorre dessa hegemonia do urbano, conforme observado, por Correia (1989, p. 48), que o próprio sentido do conceito de urbanismo sofre uma transformação, na medida em que “de simples disciplina de ordenamento das cidades, o urbanismo alargou-se ao ordenamento das regiões e das aldeias e, depois, da nação. (...) Atualmente, o urbanismo designa o ordenamento do solo a todos os níveis e o estudo de todas as formas de localizações humanas na terra. O fenômeno expansivo do conceito científico de urbanismo teve a sua gênese no reconhecimento de que a urbe não se apresenta como uma entidade com vida própria, independente e isolada, antes sofre influências de diversos tipos do vasto território em que está inserida”.

tácitos de mútuo reconhecimento, as relações entre o detentor dos meios de produção e o trabalhador inserem-se na lógica do mercado e a mão-de-obra torna-se mercadoria.

Tais transformações nos alicerces da civilização ocidental nem sempre conduziram aos fins previstos por seus apologistas. Degenerescências e efeitos não desejados (ao menos não explicitamente) vieram de roldão com a afirmação da industrialização. Apesar de o campo ter sido seriamente afetado por este processo, em particular com o decréscimo populacional, na verdade foram as cidades o principal palco de tudo o que ocorreu e vem ocorrendo nos últimos 200 anos, pelas razões reveladas por Marx em *O Capital*: na cidade ocorre a concentração e a dinamização de todas as relações de produção; de igual modo, nela o trabalhador se vê privado dos meios para sua subsistência, vendo-se forçado a colocar à venda sua força de trabalho, único recurso de que não foi despojado quando de sua fuga do campo. Impossibilitado de obter seu próprio sustento pelo cultivo do solo, o trabalhador é novamente coagido a participar das relações de troca para conseguir o necessário à sua sobrevivência. Com isto, um outro vértice do sistema se fecha, e o trabalhador, agora proletário, passa a ser também um *consumidor*.

Não é apenas a instalação das fábricas que, na Europa, altera radicalmente a configuração das cidades, que por séculos atenderam a finalidades essencialmente defensivas, administrativas, comerciais e artesanais. Sua infra-estrutura vê-se também repentinamente sobrecarregada pelo afluxo crescente de trabalhadores saídos dos campos. Disso advém o fato de a cidade simplesmente não ser capaz de fornecer abrigo adequado a esta população recém-chegada, dividida entre o contingente de trabalhadores explorados ao máximo em sua capacidade, em troca do mínimo salário e a massa de desempregados, que formam o exército de reserva

de mão-de-obra, todos invariavelmente amontoados em cortiços e moradias precárias, conforme bem descreveu Engels em seu *A Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra*.

Neste contexto, há que se destacar a importante contribuição do socialismo utópico para a gênese do urbanismo e sua influência sobre desenvolvimentos posteriores da disciplina, conforme apontado por Benevolo (1981, p.90):

"O impulso dos utopistas para intervir de imediato, sem esperar por uma reforma geral da sociedade, adquire nesta medida um valor permanente de estímulo, e a cidade ideal por eles imaginada entra na cultura urbanística moderna como um modelo cheio de generosidade e de simpatia humana, muito diferente da cidade ideal do Renascimento.

"As esquemáticas descrições de Owen, de Fourier e de Cabet constituem até o grande viveiro de idéias de que partiram as experiências urbanísticas do período que se lhe seguiu e se estendeu até aos nossos dias. É fácil detectar a impressionante semelhança de algumas das suas propostas - a 'unidade de habitação' com um número limitado de habitantes, as instalações centralizadas, os pátios, a *rue intérieure*, a circulação de viaturas no andar térreo - com certas soluções da arquitetura moderna. Até o número de habitantes previsto no paralelogramo de Owen (1200) e no Falanstério de Fourier (1620) se aproxima da *unité d'habitation* de Le Corbusier, e a densidade indicada por Owen, um acre por habitante, é igual à indicada por Wright para Broadacre City.

"A investigação dos reformadores socialistas será utilizada por Howard nas *garden cities* e pelos projectistas alemães nas *Siedlungen* dos primórdios do pós-guerra, empobrecendo o conceito da cidade ideal até fazer dela um elemento subalterno da metrópole moderna: o bairro satélite mais ou menos independente. Mas os programas e as iniciativas anteriores a 1848 mantêm-se na nossa cultura a indicar uma meta muito mais ambiciosa, ou seja, a reorganização de toda a paisagem urbana e rural segundo novas relações econômicas e sociais".

As propostas de reforma urbana dos socialistas utópicos foram objeto, contudo, de reiteradas críticas por parte de Marx, que avaliava como ineficaz qualquer reforma parcial - ou seja, não centrada na questão da abolição da propriedade privada e da tomada do poder pelo proletariado - do sistema capitalista, constituindo-se, pelo contrário, em confirmação do próprio sistema. Afastam-se, deste modo, a prática urbanística e o movimento político de esquerda europeu, consolidando-se a primeira em seus aspectos técnicos, a serem instrumentalizados, de maneira mais hábil e eficiente, pelo reacionarismo emergente dos movimentos revolucionários de 1848:

"Em urbanística, o resultado imediato [do distanciamento entre a experiência urbanística e a política europeia de esquerda] é um reforço do aspecto técnico puro; de facto, nos vinte anos subsequentes à revolução de 1848, realizam-se as primeiras grandes intervenções urbanísticas nas cidades europeias: os *grands travaux* de Haussmann em Paris (1853-1869) e de Anspach em Bruxelas (1867-1871), a criação do *Ring* de Viena (1857), a ampliação de Barcelona (1859), a ampliação de Florença (1864-1877), as transformações e obras de saneamento da Grande Londres, onde entre 1848 e 1865 Joseph Bazalgette introduz o novo sistema de colectores ao longo do Tamisa, o Victoria e o Albert Embankment, enquanto em 1863 se começa a construir a rede ferroviária metropolitana; ***tudo isto é obra de uma nova classe de projectistas e de funcionários, homens de ciência, competentes e satisfeitos com as suas responsabilidades sectoriais.***

"Mas esta independência da técnica é apenas uma aparência ou uma convenção.

"Na realidade, a urbanística insere-se largamente no novo conservadorismo europeu; Napoleão III em França, os jovens Tories guiados por Disraeli em Inglaterra, Bismarck na Alemanha depressa se dão conta da importância que uma política orgânica de obras públicas pode ter para a estabilidade política dos respectivos países; as reformas parciais, mesmo as elaboradas pela oposição de esquerda, podem ser promovidas para evitar uma pressão demasiado forte sobre as instituições a conservar" (Benevolo, 1981, pp. 115-6, grifamos).

Nos interessa, no âmbito deste estudo, focalizar exactamente o urbanismo entendido como aparato técnico⁷ destinado a promover reformas parciais do ambiente construído para a "correção" ou o "aperfeiçoamento" das anomalias inerentes ao funcionamento e expansão das cidades, aparato este que, revestido dos métodos e do discurso próprio das ciências, se apresenta como politicamente neutro, racional, científico, mas ao mesmo tempo subserviente ao perpétuo interesse de manutenção do *status quo*.

As idéias de primazia da razão, de igualdade entre indivíduos, dotados aprioristicamente de senso e liberdade de iniciativa, somadas à crença na validade do progresso e à confiança na capacidade humana de compreender e controlar a natureza e reger seu próprio destino formaram, ao longo de um processo cujo início

⁷ Esta acepção do urbanismo como "técnica de criação, reforma e desenvolvimento das cidades" (Correia, 1989, p. 32) desenvolveu-se empiricamente ao longo da história, simultaneamente à consolidação e expansão do meio urbano, porém de maneira mais sistemática a partir do século XIX. Para o autor (Correia, 1989, pp. 32-45), constituem as principais técnicas do urbanismo: o alinhamento; a expansão e a renovação urbanas; o zoneamento, a cidade-jardim, a cidade linear, o regionalismo urbanístico; o plano urbanístico e as novas cidades.

poderíamos atribuir ao Renascimento, os fundamentos morais, éticos e filosóficos da civilização ocidental. Passando pelo Iluminismo, temos no Positivismo um outro paradigma teórico que nos ajuda a compreender as idéias por detrás as ações que conduziram ao capitalismo industrial. O Positivismo surge exatamente no instante em que se torna necessário oferecer novas respostas aos problemas que a ética do progresso frenético do industrialismo vinham ocasionando - daí seu caráter multidisciplinar e o fervor quase religioso com que fazia abraçar o conceito de onipotência através da ciência.

O urbanismo se reveste, assim, de uma nova dimensão: a de ciência dedicada a diagnosticar e apresentar soluções de curto, médio e longo prazo aos problemas advindos do processo de industrialização nas cidades e fornecer subsídios para sua administração em bases racionais, de modo que o espaço urbano seja organizado da maneira que mais eficientemente permita a consecução dos fins propostos pelo capitalismo industrial. Neste novo contexto, os estudos sobre o fenômeno da urbanização adquirem grande importância, a partir da segunda metade do século XIX⁸.

Num esforço de compilação e análise, Nestor Goulart Reis Filho (1967, pp. 102-3), em seu *Urbanização e Teoria*, dividiu estes estudos, surgidos com o desenvolvimento das Ciências Sociais, em dois grupos principais:

⁸ Ainda segundo Benevolo (1981, p.9): "a urbanística moderna não surgiu contemporaneamente aos processos técnicos e econômicos que deram origem e implicaram a transformação da cidade industrial, mas formou-se posteriormente, quando os efeitos quantitativos das transformações em curso se tornaram evidentes e entraram em conflito entre si, tornando inevitável uma intervenção reparadora".

Para Correia (1989, p. 45), o urbanismo, como disciplina científica autônoma que tem como objeto "a investigação e o ordenamento dos aglomerados urbanos" surgiu na Europa "no período que medeia entre finais do século XIX e a 1ª Grande Guerra Mundial".

No mesmo sentido, para Spantigati (1973, p. 31): "El problema urbanístico comienza a plantearse en Italia com el principio del Estado italiano y de su ordenamiento jurídico, o sea, com la unificación (...) El problema urbanístico es un problema que se plantea historicamente, y en cuanto a Italia su planteamiento coincide com el inicio del Estado nacional".

1. os que abordam a urbanização através de uma perspectiva de conjunto de seus aspectos sociais e
2. os que abordam a urbanização sob uma perspectiva de conjunto de seus aspectos espaciais.

O primeiro grupo nos remete àqueles modelos de explicação do fenômeno urbano vinculados à sociologia e a seus paradigmas - Durkheim e Weber - e que redundaram no desenvolvimento de duas correntes principais: a sociologia urbana e a corrente ecológica. Já a segunda perspectiva explicativa, desenvolvida ao longo da primeira metade do século XX, subdivide-se nas correntes racionalista, empirista e organicista.

Não é nosso propósito nos estendermos, no âmbito deste trabalho, na explicação detalhada de cada uma das correntes apontadas ou das diferenças entre elas, tarefa esta já levada a efeito em obras de reconhecido brilhantismo. Todavia, nos parece oportuno apontar, em linhas gerais, para as implicações epistemológicas de ambas as perspectivas explicativas apontadas, na medida em que promovem apreensões *seletivas* - ideológicas, portanto - da realidade⁹.

Por um lado, as explicações vinculadas aos paradigmas das ciências sociais vêem o fenômeno urbano como o resultado um sistema peculiar de forças mantido em equilíbrio. Assim, muito embora a compreensão do urbano não prescindia do entendimento dos múltiplos fatores sociais subjacentes, tais explicações tendem a ser estáticas e limitadoras - seja através do “tipo médio” de Durkheim, protótipo da regularidade conservadora, seja através das ações sociais racionais do “tipo ideal” de Weber - na medida em que a cidade é vista como resultado, um fim, e não como um processo contínuo.

⁹ Conforme reconhece Reis Filho (1967, p. 17): “É provável mesmo, que grande parte das dificuldades que são enfrentadas atualmente pelos estudos de urbanização em cada um dos níveis referidos [configurações sociais e espaciais], seja devida ao seu isolamento artificial”.

Na outra vertente, os estudos sobre a urbanização empreendidos pela corrente ecológica, derivada da Escola de Chicago, mesmo utilizando metodologia diversa da corrente sociológica, na medida de sua aproximação com outras disciplinas, como a biologia e a psicologia, implicaram no isolamento da cidade como objeto de análise, supostamente regido por leis próprias e tendente, em última instância, a conservar seu estado de equilíbrio.

Maria Flora Gonçalves (1989), corroborando este ponto de vista, aponta, ainda, para as lacunas fundamentais que se verificam nos estudos sobre a cidade empreendidos pela chamada Escola de Chicago:

“Duas lacunas básicas caracterizam a análise de Chicago. Primeiro, a ausência do Estado, seja porque nessa época, prévia à revolução keynesiana, a influência do Estado na vida urbana não se fazia sentir com tanta força, seja porque o próprio modelo teórico adotado, ao tratar a comunidade humana como um nicho ecológico, interpretava processos sociais por analogia aos processos físicos que repõem o equilíbrio na comunidade ecológica, inibindo assim, que despontasse para análise a dimensão política desses processos. Outra lacuna, resultante também do modelo analítico, é que os processos sociais na cidade aparecem como resultantes da própria vida urbana, ficando ausente da análise o processo social mais geral, que dá origem e articula as cidades numa sociedade determinada”.

Por seu turno, as demais explicações do fenômeno urbano empreendidas ao longo do século XX, como o racionalismo, o empirismo e o organicismo urbanístico¹⁰, em que destacam as duas primeiras, partem de pressupostos comuns: ao fenômeno urbano é conferido o *status* de objeto de investigação científica independente; espacial e temporalmente determinado e dotado de significação própria.

Para o racionalismo, urbanização e sociedade vinculam-se *mediatamente*, através da teoria, que em sua universalidade, seria capaz de transformar as estruturas

¹⁰ A distinção entre o *racionalismo* e o *empirismo* urbanístico baseia-se no problema epistemológico fundamental da relação entre sujeito e objeto, de onde cada uma das correntes parte para o diagnóstico dos problemas urbanos, bem como no que concerne ao método empregado: enquanto o racionalismo urbanístico adota o método *dedutivo*, o empirismo emprega o método *indutivo*. Já o *organicismo* urbanístico parte de conceitos próprios da biologia para, através de analogias, analisar o funcionamento das cidades. Um estudo mais acurado de cada uma das vertentes pode ser encontrado a obra de Nestor G. Reis Filho, *Urbanização e teoria*.

urbanas à luz de esquemas abstratos, sem contudo tocar nas estruturas econômicas, sociais e políticas: a industrialização é aceita como fundamento do mundo contemporâneo, cabendo ao urbanista empregar os métodos racionais da própria indústria (centralização, mecanização, seriação, padronização) a fim de maximizar a eficiência do meio urbano.

O empirismo, por seu turno, muito embora rejeite as soluções apriorísticas defendidas pelos racionalistas, deposita idêntica confiança na possibilidade de conhecimento objetivo - racional e científico - dos fatos arquitetônicos e urbanísticos (Reis Filho, 1967, p. 48). Todavia, em lugar dos planos compreensivos e cartesianos dos racionalistas, capazes de transformar radicalmente o espaço mantendo intactas as estruturas sociais da cidade, os empiristas adotam soluções pontuais, fundadas no conhecimento atual dos problemas urbanos concretos e efetivadas na instrumentalização da legislação urbanística - afigurando-se, neste sentido, ainda mais conservadoras que as soluções propostas pelo racionalismo.

Esta intermediação racional entre a realidade e sua explicação adquiriu, ao longo do século XX, feições estritamente pragmáticas: colocadas em pólos estanques, sociedade e urbanização são compreendidas como objetos distintos do conhecimentos científico - requerendo, portanto, tratamento e explicação diferentes. Assim, não obstante admitirem a existência de processos sociais dinâmicos, estes estudos encaram a urbanização como *dado* fundamental a informar suas investigações, que por sua vez deverão conduzir a determinadas propostas de intervenção urbana, para correção das anomalias cientificamente detectadas; as estruturas sociais, portanto, fornecem dados para a compreensão do fenômeno urbano, mas não o condicionam.

O século XX conheceu, deste modo, a figura do urbanista “reformador”, capaz de agir sobre o urbano, transformando-o, sem interferir nas relações sociais que se estabelecem na sociedade - cientificamente, este papel deve restringir-se à esfera sociológica ou política. Ao urbanista reformador compete, com a ajuda de outras disciplinas, somente “compreender” o estado atual da sociedade, identificar suas necessidades espaciais e propor o modelo mais adequado de reformas. Admitida a existência de um processo social dinâmico, cumpre ainda ao urbanista reformador elaborar uma teoria suficientemente maleável para adaptar-se às mudanças, de maneira a manter-se permanentemente atualizada em relação à realidade. À teoria compete, por fim, conferir coerência e método à coleta e análise dos indicadores sociais, a fim de se alcançarem os resultados mais adequados diante do diagnóstico obtido; ou, como coloca Nestor G. Reis Filho (1967, p. 18), “a construção de hipóteses testáveis e, conseqüentemente, a ampliação e o refinamento das verificações empíricas”.

Este distanciamento racional entre a realidade objetiva e o conhecimento do fenômeno urbano é bastante peculiar à sociedade moderna, mais precisamente à chamada sociedade industrial, e não se restringe aos estudos sobre a urbanização, mas igualmente à sociologia. Segundo Dahrendorf (1978, p. 123):

“Ao se afirmar que a Sociologia da sociedade industrial é uma ciência, o que se quer dizer é que ela tem de proceder de um modo ‘avalorista’, isto é, que as convicções e preconceitos pessoais do investigador devem permanecer distanciados da análise objetiva. No entanto, se contemplarmos mais detidamente o quadro sociológico da sociedade industrial, veremos logo, e com toda clareza, que aqui somente se pode falar de assepsia valorista num sentido: este quadro não se baseia - como a Sociologia do século XIX - em estímulos crítico-sociais; ao contrário, os sociólogos se preocupam trabalhosamente em desterrar de suas análises qualquer distanciamento crítico da realidade; mas, em conseqüência, surge de imprevisto a valorização, porém num sentido inverso, de uma imagem da harmonia, da integração, do reconhecimento do real como lógico e exato”.

Assim, a “objetividade” científica, tese tão cara ao positivismo¹¹, reflete-se, nos estudos sobre a urbanização aqui referidos, em explicações puramente “fenomenológicas” do urbano: a cidade seria local de “intensificação de estímulos nervosos” (Simmel *apud* Velho, 1976, p. 12); um “núcleo relativamente grande, denso e permanente, de indivíduos socialmente heterogêneos” (Wirth *apud* Velho, 1976, p. 96) ou o “*habitat* natural do homem civilizado” (Park *apud* Velho, 1976, p. 27). Assim, temos definições que, cientificamente, explicam a cidade por meio de um de seus efeitos (Simmel), uma de suas características, como a densidade (Wirth) ou pela simples “naturalidade” (Park).

Todas estas teses, apenas exemplos mais destacados de uma miríade de esforços dedicados à explicação do fenômeno urbano, certamente pouco ou nada informam sobre as relações entre os mecanismos de reprodução social e o fenômeno urbano, constituindo-se em simples descrições dos fatos observáveis ou dos efeitos espaciais de certas causas imediatas pré-determinadas pela teoria. Em outras palavras, tomam a *forma* de que se reveste o processo de reprodução das estruturas sociais e econômicas capitalistas no espaço - a cidade - como *conteúdo*, atribuindo a certos aspectos empiricamente verificáveis o *status* de objeto de investigação

¹¹ É, em última análise, seguindo a tradição inaugurada com o positivismo de Comte que os fenômenos sociais passam a constituir objetos passíveis de observação científica: ou seja, transformam-se artificialmente em “coisas” aptas a serem quantificadas, analisadas, experimentadas e seriadas: “Todos os positivistas, behavioristas ou neopositivistas preservam de certa forma uma orientação introduzida por A. Comte, e levada às últimas conseqüências por E. Durkheim ao caracterizar o fato social como coisa, ao adotar o empirismo como método e ao tentar - contra G. Tarde - uma reificação da sociedade distinta e sobreposta às consciências e contingências sociais” (Kolb *apud* Fundação Getúlio Vargas, 1986, p. 185).

A Max Weber coube, posteriormente, a tarefa de consolidar o empirismo como método próprio das ciências sociais e expurgar do universo alcançado pelo cientista social qualquer eiva valorativa: “Com a discussão dos juízos de valor na Associação de Política Social e a imposição da tese de Max Weber da inibição valorista na Sociedade Alemã de Sociologia, iniciou-se o século científico desta disciplina. Perdera-se o primitivo interesse e desterrara-se a valoração crítica; o que ficou foi e é a intenção de captar a realidade social e a postura que o homem tem nela pelo único meio de conhecimento reconhecido como válido em nosso século, isto é, a ciência da experimentação”. (Dahrendorf, 1978, p. 120).

científica. Desta maneira, inverte-se a perspectiva que deveria nortear a investigação do urbano: sua fenomenologia adquire autonomia e passa até mesmo a “determinar” as relações sociais e econômicas, que passam a se constituir em meros “aspectos” do fenômeno urbano¹². Disto resultam conclusões como, por exemplo:

“É um fato decisivo que a vida da cidade transformou a luta com a natureza pela vida em uma luta entre os homens pelo lucro, que aqui não é conferido pela natureza, mas pelos outros homens” (Simmel *apud* Velho, 1976, p. 22);

“Com base nas três variáveis, número, densidade do agrupamento e grau de heterogeneidade da população urbana, parece possível explanarem-se as diferenças entre cidades de vários tamanhos e tipos” (Wirth *apud* Velho, p. 107);

“A cidade não é meramente um mecanismo físico e uma construção artificial. Está envolvida nos processos vitais das pessoas que a compõem; é um produto da natureza, e particularmente da natureza humana” (Park *apud* Velho, 1976, p. 26).

Verificamos, desta forma, que o cientificismo próprio de certas explicações do fenômeno urbano é fortemente carregado de *ideologia*.

Debruçando-se sobre o problema das relações entre a sociologia e o estudo da urbanização, Manuel Castells (1983, p. 99) chegou ao conceito de *ideologia urbana*, que definiu como a “ideologia específica que apreende os modos e formas de organização social enquanto característicos de uma fase de evolução da sociedade, estritamente ligada às condições técnico-naturais da existência humana e, finalmente a seu quadro de vida. É esta ideologia que, em última análise, fundamentou amplamente a possibilidade de uma ‘ciência do urbano’, compreendida como espaço teórico definido pela especificidade de seu objeto”¹³. Castells (1983, p. 113) aponta ainda para a importância de tal ideologia, que “não está encerrada na

¹² Atento às conseqüências de referido processo de inversão da abordagem do meio urbano, Fernandez (1977, p. 35) observou que: “El urbanismo ha dejado de ser un simple instrumento corrector y ordenador de la ciudad para transformarse en una actiación de *conformación social general*, que tiene por finalidad principal la planificación u ordenación anticipada de las estructuras demográficas, sociales y económicas de una unidad territorial, como se decia ya en el Primer Plan de Desarrollo Económico y Social” (grifamos).

¹³ Em outro texto, *Problemas de investigação em sociologia urbana*, Castells (1979, p. 12) esclarece a maneira como encara as relações entre ideologia e teoria - visto ser ele próprio um teórico marxista - afirmando que: “não há, historicamente, nenhum produto puramente teórico, antes o que se encontra sempre são formações ideológico-teóricas, de dominante ideológica ou teórica”.

tradição acadêmica nem nos meios do urbanismo oficial. Está, primordialmente, na cabeça das pessoas”. Esta ideologia tenderia não somente a reconhecer a sociedade urbana como um “tipo histórico com caracteres bem definidos”, mas também uma utopia, um ponto final da história, que poderia tanto ser identificado com a sociedade sem classes de Marx¹⁴, como com o “paraíso tecnológico” prometido pela sociedade pós-industrial.

I.2 - Direito como ciência

Ao elaborar sua clássica definição das três formas legítimas de dominação, Max Weber (1944, v.I, pp. 225-35) colocou a administração burocrático-legal como forma específica dos tempos modernos. Sua legitimidade basear-se-ia fundamentalmente na racionalidade e impessoalidade de todo o direito; sua autoridade, no “império da lei” e seu exercício, na formação de um aparato administrativo burocrático, cuja dominação justificar-se-ia por sua “racionalidade” e “saber”.

Ralf Dahrendorf (1978, p.124), pondo em questão este tipo de análise, considera que falar da “estrutura amorfa do poder”, do “predomínio da lei” e na “transformação do Estado em um mero organismo administrativo” como características típicas da sociedade industrial não passa de mera mistificação, uma construção sociológica carregada de ideologia, destinada a justificar a dominação de toda a sociedade por uma camada “tecnocrática”; segundo suas próprias palavras:

¹⁴ Como, segundo o autor, fez Henri Lefèbvre (vide Castells, 1983, p.116).

“A Sociologia moderna da sociedade industrial não é, na realidade, mais do que ideologia da camada burocrática e da pequena burguesia que denomina a si própria de ‘classe média’ e que domina muitas sociedades modernas; camada a que também pertencem os próprios sociólogos”.

Norberto Bobbio (1992, p.57) aponta, com bastante propriedade, que desde o início deste século, com Jellinek e Weber, ocorre de fato uma cisão nos pontos de vista de estudo do problema do Estado: distingue-se a perspectiva sociológica da perspectiva jurídica, atribuindo-se à primeira o estudo do Estado enquanto *ser* e à segunda a seu estudo enquanto *dever-ser*. Tal cisão liga-se fundamentalmente à racionalidade própria que sustenta a construção do Estado moderno, pela qual progressivamente moral e política, sociedade e Estado, direito público e direito privado, ética de convicção e ética de responsabilidade, forma e conteúdo são identificados, analisados e dispostos em “compartimentos científicos” estanques.

Conforme coloca Ferraz Jr. (1996), assiste-se, a partir do século XIX, ao fenômeno análogo de positivação de todo o direito - ponto culminante do processo de dessacralização e racionalização do direito iniciado já no Renascimento - pelo qual o universo jurídico reduz-se ao âmbito da norma posta; ou seja, o universo jurídico adquire independência em relação àquele que legisla ou que detém o poder e em relação àquele para quem a norma se dirige. A esfera jurídica descola-se da esfera social, passando ambas a estabelecer uma eventual, mas não necessária relação. O mais destacado representante desta linha de pensamento é indubitavelmente Hans Kelsen (1969, p.224), que em sua *Teoria Geral do Direito e do Estado* chega a identificar como equivalentes os conceitos de Estado e ordenamento jurídico, tendo em vista basearem-se ambos no monopólio do uso da força:

“Não há um conceito sociológico do Estado além do jurídico. O duplo conceito de Estado é logicamente impossível, entre outras razões porque não pode haver mais de um conceito para um mesmo objeto. Há apenas um conceito jurídico do Estado: o Estado como ordem jurídica centralizada”.

Desta maneira, Kelsen identifica o poder estatal com o poder de criar e aplicar normas jurídicas, sendo este seu princípio soberano.

Para Weber, este poder baseado nas leis, que não requer necessariamente qualquer vínculo com a realidade objetiva, legitima-se em virtude da “crença na racionalidade do comportamento conforme a lei, isto é, a normas gerais e abstratas que instituem uma relação impessoal entre governante e governado” (Bobbio, 1992, p. 93). Kelsen, contudo, vai além, baseando o poder estatal - identificado com a ordem jurídica - na hipótese da norma fundamental (Bobbio, 1992, p. 94), espinha dorsal de todo o ordenamento jurídico, a partir da qual estrutura-se o sistema jurídico positivo.

O fenômeno da positivação do direito e da redução do universo jurídico ao âmbito da norma posta conduziu, ao longo dos séculos XIX e XX, ao desenvolvimento de uma ciência específica, dedicada à “teorização e sistematização da experiência jurídica, em termos de uma unificação construtiva dos juízos normativos e do esclarecimento dos seus fundamentos” (Ferraz Jr., 1996, p. 79) - a chamada ciência dogmática jurídica. A moderna filosofia do Direito, contudo, faz severas objeções ao caráter “científico” da dogmática jurídica, na medida em que lhe faltaria objeto real específico em relação ao qual deveria produzir conhecimento, já que as normas jurídicas que constituem seu objeto de investigação não passam de estruturas de sentido, formas destituídas de conteúdo real, meras abstrações. Segundo

Ferraz Jr.¹⁵ (1996, p. 81):

“No século XIX, a ciência dogmática se instaura como uma abstração dupla: a própria sociedade, na medida em que o sistema jurídico se diferencia como tal de outros sistemas - do sistema político, do sistema religioso, do sistema social - *strictu sensu* - constitui, ao lado das normas, conceitos e regras para a sua manipulação autônoma. Ora, isto (normas, conceitos e regras) passa a ser o material da ciência dogmática, que se transforma numa elaboração de um material abstrato, num grau de abstração ainda maior, o que lhe dá, de uma lado, uma certa independência e liberdade na manipulação do direito, permitindo-lhe grande mobilidade; pois tudo aquilo que é direito passa a ser determinado a partir das suas próprias construções”.

A explicação para o desenvolvimento do ordenamento jurídico positivo e da ciência dogmática do direito nos remete necessariamente às origens do Estado moderno e ao processo de industrialização resultante do advento do modo capitalista de produção. Conforme nos explica Celso Lafer (1975, p. 36):

“As origens do Estado de Direito, pelo qual o poder se objetiva, podem ser encontradas na complexidade do mundo moderno e do processo de industrialização que requerem, como demonstrou Weber, a *segurança das expectativas*. Esta segurança só pode ser garantida por normas gerais e impessoais que eliminem o arbítrio da vontade pessoal dos que detêm o controle da máquina estatal. A eliminação deste arbítrio se opera na medida em que os modelos jurídicos se desligam das vontades que os prescreveram, através de decisões, e se convertem em intencionalidades objetivadas por meio das normas” (grifo nosso).

Num interessante estudo de antropologia jurídica, Shirley (1987, p. 75) aponta, ainda, para a ineficácia dos mecanismos de legitimação e controle tradicionais, baseados meramente no simbolismo e na força, em face do contexto urbano concentrado e multivariado surgido com a industrialização:

¹⁵ Muito embora não seja nosso intuito, no âmbito deste trabalho, nos aprofundarmos no corrente debate acerca da validade das soluções apontadas pela dogmática jurídica aos conflitos de fundo político, econômico e social da atualidade, cabe aqui observarmos, com Ferraz Jr. (1998, pp. 11-12), que “hoje, porém, a crise chega até os fundamentos [da Dogmática Jurídica], ao seu potencial argumentativo, à sua *praxis* decisória, aos respectivos resultados produzidos consciente ou inconscientemente e aos conteúdos de formação profissional”, circunstância que tem gerado uma série de “tentativas de adequação”, como a Jurisprudência Sociológica americana, o Culturalismo Jurídico, a Jurisprudência dos Interesses ou a Escola da Livre Interpretação do Direito – as quais, todavia, não atacam propriamente os fundamentos da Dogmática Jurídica, mas se voltam, antes, “contra a pretensão de um dispor conceitual autônomo sobre questões jurídicas **apenas sob um ponto de vista cognitivo**” (grifamos).

“Esta é a razão principal por que os sistemas jurídicos e as ideologias simbólicas de quase todos os Estados industrializados modernos propõem, pelo menos, a visão da democracia e da igualdade. Isto é verdadeiro para ambas as principais ideologias deste século: o marxismo e o liberalismo burguês. A natureza da sociedade industrial e da cidade industrial moderna precisa produzir a crença de que todas as pessoas estão envolvidas no controle do Estado. A interdependência e a complexidade da cidade moderna impõem tal ideologia”.

De acordo com as teses marxistas, que partem do pressuposto - surpreendentemente semelhante ao de Kelsen - de que direito e Estado são “duas noções idênticas e simultâneas” (Motta, 1978, p. 67), e de que a infraestrutura econômica condiciona a superestrutura estatal e jurídica, toda norma posta pelo direito reflete a fundamental divisão da sociedade em classes, ou seja: “na sociedade, diversificada e dividida em classes sociais, o direito só poderá expressar a Vontade da classe dominante” (Motta, 1978, p. 75), admitindo-se apenas um instante em que o direito é expressão da vontade de todo o corpo social: “quando a classe subjugada e explorada assume, revolucionariamente, o poder, impondo seu modo próprio de produção e as relações econômicas e sociais, necessariamente, decorrentes dele” (Motta, 1978, p. 74).

Avançando algo mais nesta linha de raciocínio, Louis Althusser (1980, pp. 31-52) distingue o *aparelho de Estado*, representado por seus instrumentos repressivos (polícia, tribunais, exército) e pela estrutura burocrática (governo e administração), do *poder de Estado* - segundo ele, objeto da luta de classes política - e dos *aparelhos ideológicos de Estado*. Nesta última categoria Althusser inclui o direito, fazendo a ressalva de que este pertence simultaneamente ao aparelho repressivo de Estado e aos aparelhos ideológicos de Estado.

Ora, estes papéis que cabe ao direito simultaneamente desempenhar, de aparelho repressivo e ideológico de Estado, revelam sua dupla função dentro do Estado capitalista: garantir a perpetuação das relações desiguais que fundamentam o sistema produtivo - baseado na dominação e exploração de classe -, ao mesmo

tempo em que justificam e mascaram, através de uma equalização apenas formal, as relações desiguais estabelecidas no interior da sociedade¹⁶. Desta forma “as ideologias jurídico-político burguesas ocultam o seu conteúdo político de classe de uma maneira particular. Isto conduz a uma característica absolutamente notável: essa ocultação é operada pelo fato dessas ideologias se apresentarem explicitamente como ciência” (Poulantzas, 1977, p. 211).

Contudo, é inegável que hoje o direito, para além de sua mera função repressora ou mascaradora das contradições inerentes ao modo de produção capitalista, exerce também uma determinante função *tecnológica*, agindo não somente para a restauração do equilíbrio e da harmonia das relações sociais quando estas se vêm ameaçadas - neste sentido, como instrumento de resolução de conflitos. Mais que isto, com a importância econômica e social adquirida pelo Estado ao longo do século XX, em especial após a crise geral do sistema capitalista que se seguiu ao *crack* da Bolsa de Valores de Nova Iorque em 1929, o direito público passa a regular e a intervir sobre uma série de aspectos da vida social que antes ou eram relegados ao domínio do direito privado ou simplesmente não eram objeto de prescrição normativa. Bobbio (1992, pp. 21-7) chama este processo de “publicização do privado”, ao qual se opõe o conceito de “privatização do público”, ligado à concepção liberal de Estado mínimo¹⁷. Neste sentido, a dogmática jurídica de fato instrumentaliza-se como ciência, de modo que, por meio da análise racional e do

¹⁶ Para uma discussão detalhada da relação entre o modo de produção capitalista e o princípio da igualdade jurídica formal, vide Alves (1987, pp.273 e segs.), bem como Offe (1984, pp.142-177).

¹⁷ O autor nos lembra de que “os dois processos, de publicização do privado e de privatização do público, não são de fato incompatíveis, e realmente compenetraram-se um no outro. O primeiro reflete o processo de subordinação dos interesses do privado aos interesses da coletividade representada pelo Estado que invade e engloba progressivamente a sociedade civil; o segundo representa a revanche dos interesses privados através da formação de grandes grupos que se servem dos aparatos públicos para o alcance dos próprios objetivos” (p.27).

cálculo de custos e benefícios, os conflitos possam ser decididos com o menor índice possível de perturbação social.

Todavia, para Ferraz Jr. (1998, p. 89), esta característica própria da dogmática jurídica de se ocupar não com “a determinação daquilo que materialmente sempre foi Direito, com a finalidade de descrever aquilo que poder ser o Direito”, mas com “a oportunidade de certas decisões tendo em vista aquilo que dever ser Direito”, tem sua validade limitada à própria relevância prática para a solução de conflitos. Ou seja, o problema da busca da verdade e da obtenção de enunciados comprováveis de validade universal que se coloca às ciências¹⁸ não aparece no campo de atuação da dogmática jurídica, que não concebe especulações “ociosas”, sem vinculação direta com a prática.

A partir do fenômeno da positivação, são exatamente a mutabilidade e a flexibilidade das normas jurídicas que assumem o lugar da tradição e da permanência como características intrínsecas de todo o direito, em consonância com o incremento da complexidade das relações sociais inerente ao advento da sociedade de massas. Portanto, a questão “do que sempre fora Direito”, dominante no período anterior ao fenômeno da positivação – e, ironicamente, bastante afim ao pensamento científico – cede lugar à necessidade de se conferir coerência e integridade do próprio sistema jurídico num contexto de permanente mutação, donde emerge a dogmática jurídica como *pensamento tecnológico* que, pela relevância prática de seus problemas, “exige uma interrupção na possibilidade de indagação das ciências em geral, no sentido de que a tecnologia fixa seus pontos de partida e problematiza apenas a sua aplicabilidade na solução de conflitos” (Ferraz Jr., 1998, p. 91).

¹⁸ Para uma sucinta, mas esclarecedora definição na natureza e classificação dos enunciados científicos, vide Ferraz Jr. (1998, pp. 86-7).

I.3 - Instrumentalização da ciência

Conforme pudemos verificar até o momento, os séculos XIX e XX assistiram à progressiva transformação de pelo menos duas atividades tradicionais e eminentemente práticas, como a construção de cidades e a aplicação da justiça, em objetos de conhecimento científico distintos: o urbanismo e a ciência jurídica. Até então, podemos dizer que não era possível dissociar aquelas atividades específicas do conjunto da vida social. Ambas não existiam como objetos autônomos, passíveis de serem sumariamente transformados por força da simples vontade subjetiva; suas existências somente se operavam e justificavam em função de transformações e fins determinados pela dinâmica própria da sociedade.

Somente o advento do capitalismo industrial e de sua racionalidade utilitarista norteada pelo cálculo de custos e benefícios pode explicar fenômenos como a positivação do direito ou as intervenções urbanísticas de Haussmann em Paris¹⁹.

De fato, coerentemente com a dinâmica produtiva determinada pelo ritmo da máquina e a mercantilização de todas as coisas e valores, não é mais admissível a imposição de quaisquer barreiras à marcha do “progresso” e do “crescimento”.

¹⁹ O paralelismo de ambos os fenômenos nos é sugerido por Benevolo (1981, pp. 138-9), que assim se exprime acerca do *discurso* subjacente às intervenções urbanas promovidas por Haussmann: "Graças ao apoio do soberano [Napoleão III], Haussmann evita sempre motivar politicamente as suas medidas, apresentando-as como actos técnicos ou administrativos resultantes das necessidades objectivas; este apelo à objectividade é por vezes um expediente tático, mas revela freqüentemente uma íntima convicção de que as medidas urbanísticas são realmente redutíveis a um cálculo técnico e administrativo; ele chega mesmo a teorizar esta sua convicção ao afirmar que em França, um bom acto bem explicado é sempre um acto aprovado, aplicando a seu modo, na esfera administrativa, a teoria cartesiana da necessária aprovação das idéias claras e transparentes.

"Assim Haussmann estabelece o protótipo do urbanista como operador especializado, que declina qualquer responsabilidade sobre opções de preconceito, e portanto, na prática, do urbanista disponível para a nova classe dirigente".

Instaura-se uma nova ética, voltada não apenas ao culto do trabalho e à acumulação de riquezas, mas também à aceitação da mudança como único valor constante na sociedade.

Neste sentido, a racionalidade própria do capitalismo aperfeiçoa seus instrumentos e fragmenta a realidade numa *multitude* de “objetos”. A ligação entre o sujeito e a realidade, dada na Idade Média pela teologia e pela religião, passa a ser feita, a partir do Renascimento, pelas diversas disciplinas científicas que se desenvolvem, a princípio como formas de compreender e dominar a natureza; mais tarde, como instrumentos de controle social.

No caso específico do urbanismo, sua constituição enquanto disciplina científica vem ao encontro das necessidades:

1. de operacionalização do meio urbano, enquanto pólo de concentração dos meios de consumo coletivos e dos meios de reprodução do capital e da força de trabalho (para usar a definição de Lojkine (1979, p. 18) e
2. de dissociação, no nível discursivo, entre a natureza e a estrutura da cidade capitalista e a infra-estrutura econômica que a sustenta e determina.

O urbanismo científico, ao fazer a distinção entre a cidade enquanto espaço construído e os processos sociais subjacentes (eventualmente reconhecidos como elementos a se considerar, mas nunca como elementos preponderantes), opera ideologicamente, pois coloca a si mesmo um objeto que é pura forma - a cidade - para ser identificado, analisado e transformado à revelia de seu conteúdo - a própria sociedade (teoricamente, objeto de outra disciplina científica, a sociologia).

Assim, o urbanismo científico adquire função essencialmente pragmática no contexto urbano produzido pelo sistema produtivo capitalista: seu papel deve ater-se ao isolamento dos problemas e anomalias surgidos no interior das cidades, à formulação de hipóteses válidas e à proposição da melhor forma de correção e restauração do “equilíbrio”. Diante deste quadro, a distinção entre método dedutivo e

indutivo, ou entre posições racionalistas e empiristas é pouco relevante, na medida em que a cisão fundamental entre espaço construído e as estruturas econômicas e sociais se mantém.

Não por acaso, o direito transforma-se em ciência, através de um processo análogo ao que ocorreu com o urbanismo, para igualmente servir às novas necessidades advindas da imposição do capitalismo como sistema produtivo hegemônico.

A redução do universo jurídico ao direito positivo, iniciada com a neutralização política do Judiciário na teoria clássica da tripartição dos poderes, prossegue com as grandes codificações feitas após a Revolução Francesa, em que o direito, até então atrelado aos costumes, torna-se construção puramente racional e abstrata - a lei emanada do Poder Legislativo afirma-se como fonte primordial de todo direito.

Desta forma, coerente com o espírito de permanente transformação da realidade próprio do capitalismo, o direito, por meio do Estado, passa a se constituir em elemento-chave para a conservação e reprodução do sistema, pois opera, como o urbanismo, em dois níveis:

1. no nível prático, como instrumento de resolução de conflitos, restaurador da “harmonia” das relações sociais e
2. no nível ideológico, como instrumento de ocultação das contradições próprias do sistema, através da formalização de seus procedimentos e de sua aparente “autonomização” da realidade objetiva.

Segundo Ferraz Jr. (1996, p. 75), corroborando tese de Niklas Luhmann:

“Para a consciência social do século XIX, a mutabilidade do direito passa a ser o usual: a idéia de que, em princípio, todo direito muda torna-se a regra, e que algum direito não muda, a exceção. Esta verdadeira institucionalização da mutabilidade do direito na cultura de então corresponderá ao chamado fenômeno da positivação do direito”.

Esta é a feição prática do direito positivo, reforçada pela ciência dogmática do direito. Kelsen (1995, p. 77) faz o perfeito delineamento do âmbito daquilo que pode ser considerado jurídico, por meio da estrita separação entre direito, moral e ética:

“A necessidade de distinguir o Direito da Moral e a ciência jurídica da Ética significa que, do ponto de vista de um conhecimento científico do direito positivo, a legitimação deste por uma ordem moral distinta da ordem jurídica é irrelevante, pois a ciência jurídica não tem de aprovar ou desaprovar o seu objeto, mas apenas tem de o conhecer e descrever” .

Ou seja, pela perspectiva kelseniana, não há laços morais ou éticos que possam limitar o campo de atuação do direito positivo, que se torna assim instrumento perfeitamente maleável e manipulável, “não dependendo mais o caráter jurídico das condutas de algo que tivesse sempre sido direito” (Ferraz Jr., 1996, p. 76).

Por outro lado, este divórcio do direito de seus vínculos históricos com as noções de “moral”, “ética” e “justiça” - vínculos que podem eventualmente ocorrer, mas já não fazem parte de seu conteúdo - é contrabalançado por meio da construção do mito da “igualdade de todos perante a lei” - igualdade apenas formal, que nada realiza senão velar as relações profundamente desiguais que se estabelecem no nível da sociedade.

Offe (1984, p. 173) coloca com clareza o problema:

“As estruturas formais da democracia burguesa não são apenas a *única alternativa* realizável no contexto das relações de produção capitalistas. Elas são adicionalmente *indispensáveis*, devido à sua importância para as relações de produção”.

Avançando nesta mesma linha de raciocínio, Alves (1987, p. 321) reitera a importância da equalização *formal* dos sujeitos, através do discurso, para a perpetuação da desigualdade *estrutural* das relações no sistema capitalista :

“A ideologia da igualdade, fundamental para engendrar o sujeito livre e igual perante o direito (sujeito de direito), o contrato, a moeda e o cidadão, alimenta a *dinâmica reprodutora do capital* dentro de uma tensão em que se revela a evidência de profundas desigualdades sociais encimadas por um Estado que funciona aparentemente como árbitro e tutor *imparcial*. Mediante o *discurso da igualdade*, o Estado enfrenta, com avanços e recuos de suas instituições múltiplas e diferenciadas, *as relações estruturais assimétricas, que são paradoxalmente a sua própria razão de ser*”.

A este respeito, Poulantzas (1977, p. 185) faz uma oportuna distinção entre os vínculos econômicos e os vínculos políticos do Estado com a classe dominante, lembrando que “o Estado capitalista comporta, inscrito nas suas próprias estruturas, um jogo que permite, dentro dos limites do sistema, uma certa garantia de interesses econômicos

de certas classes dominadas”, sem que, com isto, restrinja-se a hegemonia política da classe dominante; ou seja, novamente o Estado capitalista reforça, mesmo através de concessões econômicas, sua *aparente* equidistância das relações sociais assimétricas, a fim de garantir a perpetuação destas mesmas relações da forma como se dão no sistema capitalista de produção. Deste modo, seria errôneo dizermos que o Estado meramente *reflete* as relações que se estabelecem no nível da sociedade pois, como vimos, suas ações podem de fato voltar-se para os interesses das classes dominadas, sem que com isto seja ameaçada a reprodução do sistema. Pelo contrário, tais *compromissos* do Estado são muitas vezes condição indispensável ao seu equilíbrio (Poulantzas, 1977, p. 187).

Isto não impede que o Estado “assuma funções de classe sob o pretexto da neutralidade de classe e invoque o alibi do universal para o exercício do seu poder particular”, conforme coloca Offe (1984, p. 163), empregando o conceito da “seletividade divergente” para a explicação da contradição entre os fins *manifestos* das ações estatais e seus fins *reais*.

A redução do universo jurídico a um ordenamento jurídico positivo, capaz de determinar autonomamente os mecanismos de entrada, modificação e saída das normas jurídicas configura-se, por seu turno, em forte instrumento de garantia da estabilidade política, visto que a legitimidade do poder não parte mais da referência a qualquer tipo de valor, mas à mera “aplicação de certos procedimentos” (Luhmann *apud* Bobbio, 1992, p. 93), em que são estritamente pré-determinados os limites de ingerência da esfera política na esfera do direito: cumpridas certas formalidades eleitorais, legislativas e judiciárias, o poder legitima-se por si só, não importando sua relação com quaisquer outros valores, como a ética ou a moral. O único valor que deve ser respeitado, voltamos a lembrar, é a “segurança das expectativas”, tão necessária ao cálculo racional capitalista.

I.4 - Direito urbanístico como síntese e força catalisadora

O desenvolvimento da ciência dogmática jurídica impôs àqueles que se dedicam ao estudo do direito a consideração de dois aspectos distintos do problema:

1. as normas jurídicas consideradas em seu aspecto objetivo e
2. o conhecimento científico produzido com base nas normas jurídicas.

Tal dicotomia se estende, conforme observa Silva (1995, p. 31), ao direito urbanístico, de forma que todo estudo tem necessariamente de reconhecer esse duplo aspecto: o direito urbanístico objetivo, “conjunto de normas jurídicas reguladoras da atividade urbanística” e o direito urbanístico como ciência, “conhecimento sistematizado daquelas normas e princípios reguladores da atividade urbanística”. Esta distinção é importante na exata medida em que esclarece a natureza do direito urbanístico enquanto *construção teórica* da ciência jurídica, diferentemente das normas jurídicas consideradas em si mesmas.

Assim, torna-se compreensível o aparente paradoxo entre a secular existência de normas jurídicas pertinentes à regulação do uso dos espaços urbanos, como as Cartas Régias portuguesas, que impunham parâmetros à ereção de novos núcleos urbanos na Brasil-colônia, e o relativamente recente aparecimento do direito urbanístico como ramo autônomo dentro da ciência jurídica: sua função, como de resto toda a dogmática jurídica, é fundamentalmente pragmática; ou seja:

“Fornecer instrumentos normativos ao poder público, a fim de que possa, com respeito ao princípio da legalidade, atuar no meio social e no domínio privado, para ordenar a realidade no interesse da coletividade” (Silva, 1995, p. 30).

O direito urbanístico configura, portanto, parte do esforço da ciência dogmática jurídica no sentido de instrumentalizar o direito para o atendimento das novas necessidades advindas do desenvolvimento do capitalismo industrial no século XIX,

de maneira a se constituir em uma tecnologia dedicada à ordenação dos espaços urbanos segundo critérios racionais e científicos²⁰.

O urbanismo, por seu turno, também se apresenta como disciplina científica a partir de uma *praxis*, a urbanização, procedendo de igual modo à instrumentalização científico-racional da prática de construção e organização de cidades para servir às novas necessidades funcionais dos aglomerados urbanos, no contexto da sociedade industrial.

Sendo assim, qual seria a distinção fundamental entre o urbanismo, entendido como disciplina científica, e o direito urbanístico, entendido como ramo da ciência dogmática jurídica, visto que ambos possuem mesmo *método* - científico - e mesma *finalidade* - a ordenação dos aglomerados urbanos segundo princípios racionais?

Verificamos que a principal diferença refere-se ao objeto de que se ocupam ambas as disciplinas.

De fato, enquanto o urbanismo trata da “administração dos lugares e dos locais diversos que devem abrigar o desenvolvimento da vida material, sentimental e espiritual em todas as suas manifestações, individuais ou coletivas”, para nos valermos da definição dada na *Declaração de La Sarraz* (Le Corbusier, 1993), o direito urbanístico se ocupa da exposição, interpretação e sistematização das

²⁰ Segundo José Afonso da Silva (1995, p. 31), “primeiro vão surgindo as normas disciplinadoras de uma realidade em desenvolvimento e, se essa normatividade específica se amplia, logo começam os doutrinadores a preocupar-se com ela, especulando a seu respeito com base em princípios gerais da ciência jurídica, na busca da sistematização do material existente e, então sim, passam a oferecer as soluções possíveis para os diversos problemas que se apresentam. Essa sistematização, no que se refere ao Direito Urbanístico, importa na aplicação do processo dialético, que sobe da realidade em que suas normas devem atuar para transformá-la no sentido da realização da convivência humana mais adequada nos espaços habitáveis e, depois, desce das normas àquela realidade para ajustá-la (torná-la justa) àqueles fins de convivência”.

Tal definição, em nosso entender, é compatível com aquela de *tecnologia* dada por Vargas (1979, p. 333), qual seja: “o estudo ou tratado das aplicações de métodos, teorias, experiências e conclusões das Ciências ao conhecimento dos materiais e processos utilizados pelas técnicas”.

normas e princípios reguladores da atividade urbanística (Silva, 1995, p. 32). Ou seja, enquanto o urbanismo faz do aspecto *espacial* da cidade seu objeto de investigação, o direito urbanístico, tomado como ciência, extrai seu conteúdo dos *enunciados normativos*.

Ambas podem ser consideradas disciplinas complementares, na medida em que, por um lado, o urbanismo oferece o diagnóstico dos desequilíbrios e as mais adequadas propostas para sua correção, com base em uma tecnologia própria; por outro, o direito urbanístico, também munido de um instrumental técnico que lhe é peculiar, avalia a legislação de cunho urbanístico, determinando-lhe o alcance, a vigência e as possibilidades de aplicação, no contexto de um determinado ordenamento jurídico. Nesse sentido doutrinou Hely Lopes Meirelles (2003, pp. 492-3):

“O Urbanismo de hoje, como expressão do desejo coletivo na organização dos espaços habitáveis, atua em todos os sentidos e em todos os ambientes, através de normas de duas ordens: *normas técnicas* de planejamento e construção, recomendadas pelas ciências e artes que lhe são tributárias, e *normas jurídicas* de conduta social, exigidas e impostas pelo ordenamento legal vigente. As primeiras disciplinam a utilização do solo, o traçado urbano, as áreas livres e os espaços verdes, as edificações, o sistema viário, os serviços públicos e o que mais se relacione com a ordenação espacial e a organização comunitária: as últimas visam a assegurar coercitivamente a observância das regras técnicas. Aquelas são *normas-fins*; estas *normas-meios*. Ambas imprescindíveis para o atingimento dos objetivos urbanísticos.

“Aí está a íntima correlação entre Urbanismo e Direito, permitindo-nos afirmar, mesmo, que não há, nem pode haver, atuação urbanística sem imposição legal. Isso porque o urbanismo é feito de limitações de ordem pública ao uso da propriedade particular e ao exercício de atividades individuais, que afetam a coexistência social”.

Abordando a questão por outro prisma, verificamos que tanto o urbanismo, como o direito urbanístico enquanto ciências, convergem para um mesmo ponto: a norma jurídica de cunho urbanístico, ou *direito urbanístico objetivo*. Em outras palavras, é possível perceber que a norma jurídica de cunho urbanístico constitui-se em elemento essencial para as duas disciplinas científicas, na medida em que, revestindo com o poder de império do Estado as propostas de administração do

espaço feitas pelo urbanismo, confere-lhes potencial *eficácia* no plano da realidade; por outro lado, quanto ao direito urbanístico, constitui-se na própria matéria e conteúdo da disciplina. Se o urbanismo tem necessariamente de se reportar às normas urbanísticas vigentes a fim de nelas encontrar seus limites de atuação, ele sempre tende - ou aspira - tornar-se norma, pois se trata do único recurso capaz de submeter as vontades individuais a propostas que, por definição, devem ser cogentes para alcançar seus fins²¹.

Isto nos remete a um outro liame entre o urbanismo e o direito urbanístico: ambos têm por matéria o uso e ocupação do solo; portanto, ambos fazem referência à propriedade privada do solo e ao direito de construir. Nisto possivelmente reside o problema central do estudo da legislação urbanística, uma vez que, em geral, o direito urbanístico trata da restrição ao direito de propriedade²², pois o interesse público, determinado pelo urbanismo ou por outras instâncias de poder ou administração, é modernamente considerado fator limitador do direito de propriedade, que deixa de ser absoluto para se submeter à sua “função social”²³.

²¹ “Sob o ponto de vista dogmático, as normas urbanísticas, por serem de direito público, são compulsórias, cogentes”. (Silva, 1995, p.53).

²² “Essa atividade [urbanística] deve, pois, desenvolver-se nos estritos limites jurídicos, e isso decorre do fato de que toda planificação urbanística comporta uma disciplina de bens e de atividades que não pode atuar senão no quadro de uma regulamentação jurídica, pela delimitação que necessariamente põe à propriedade pública ou privada, ou mesmo, tolhe o gozo desta”. (Silva, 1995, p.28).

²³ O art.5º da *Constituição Federal* de 1988, em seu parágrafo XXIII estabelece que “a propriedade atenderá a sua função social”; já o parágrafo 2º do artigo 182 do mesmo diploma legal esclarece: “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.

Ainda sob a égide da Constituição anterior, é Dallari (1970, p. 125) quem nos esclarece acerca do alcance da limitação ao usufruto absoluto do direito de propriedade, no que concerne ao direito de construir, em ponderações que foram não apenas recepcionadas, como ampliadas no contexto da nova ordem constitucional: “as limitações impostas pelos Municípios ao direito de construir realizam o equilíbrio entre direitos individuais e interesse social. E, ainda mais, através da legislação municipal é possível maior adequação entre o preceito normativo geral e a realidade social” .

Esta restrição ao direito de propriedade, embora geralmente corroborada tanto pelos estudos urbanísticos como pela doutrina jurídica mais atualizada, a princípio parece contraditória com a própria natureza do sistema produtivo capitalista, que transforma em mercadoria tanto o solo como o espaço construído, submetendo ambos às leis do mercado, sendo que uma delas professa que a motivação de toda empresa capitalista é a produção de lucro, que deverá ser “tão grande quanto possível” (Pereira, 1985, p. 188).

Uma solução plausível para este problema talvez possa ser buscada na tese de Villaça (1978, p. 12), que vê na *localização* a “mercadoria mais importante no mercado imobiliário, na definição das normas urbanísticas, na análise do uso do solo e na formação da estrutura urbana”. Assim, a regulamentação do uso do solo pelo poder público, através da legislação de caráter urbanístico, visaria unicamente “conter os chamados exageros ou distorções do mecanismo de mercado, mas nunca violentá-lo e muito menos eliminá-lo” (Villaça, 1978, p. 13). A racionalidade do mercado, portanto, não seria oposta à racionalidade da limitação urbanística da propriedade privada; pelo contrário, ambas seriam interativas, na medida em que “o controle do uso do solo tem seu poder limitado pelo sistema de mercado e pela propriedade privada da terra” (Villaça, 1978, p. 13) e esta limitação, quando aplicada, serve à criação ou valorização da mercadoria “localização”.

O Estado, sob esta ótica, deixa de constituir mero “fiador” das relações assimétricas que fundamentam o sistema produtivo capitalista para se tornar elemento decisivo ao restabelecimento do equilíbrio do mercado. O “Estado-policia”, característico das fases iniciais do capitalismo, cede lugar ao “Estado-

intervencionista”²⁴.

Conforme vimos anteriormente, a conseqüência mais imediata deste processo é a chamada “publicização do privado”, ou seja, o aumento da intervenção estatal na regulação coativa dos comportamentos dos indivíduos (Bobbio, 1992, p. 25). Podemos então inferir que a legislação urbanística, neste contexto, representa uma síntese²⁵ de instrumentos de que o Estado lança mão como forma de conciliar a máxima extração de renda fundiária pelos proprietários de imóveis com os imperativos determinados pela reprodução das condições gerais de produção e circulação de mercadorias.

Assim, a legislação urbanística atua não apenas no sentido de garantir a máxima eficiência da cidade enquanto pólo concentrador dos diversos fatores de produção, mas também para criar e maximizar o valor da cidade enquanto mercadoria e sua eficiência enquanto mercado, ou local de troca de mercadorias.

Estas considerações partem do pressuposto de que hoje a cidade transcende em muito sua primitiva função de elemento agregador dos meios de consumo e produção coletivos, tendo se tornado ela própria, a par de sua função criadora de novas e crescentes necessidades, eficiente ambiente de controle social²⁶ e lucrativa

²⁴ De acordo com Deák (1989), “O que é verdadeiro para a organização da produção em geral vale também para a organização espacial em particular. Assim, como o fluxo de capital entre empresas e ramos industriais é regulado em grau menor ou maior (de acordo com o estágio de acumulação), através de impostos, subsídios, intervenção direta, regulação afetando a concentração e a centralização do capital, controles nas fronteiras nacionais e assim por diante, da mesma maneira a localização espacial é enquadrada mediante zoneamento legal, impostos e taxas de localização, empreendimentos públicos etc., de modo que o preço da localização exerça sua função de organização apenas dentro daquilo que ainda resta de ‘liberdade’ ao mercado. O preço da terra - a forma dominante de pagamento pela localização - torna-se assim um dos meios de organização espacial da produção juntamente com outros meios, tais como as ações normativas, indutivas e coercitivas do Estado”.

²⁵ Silva (1995, p. 37) considera o Direito Urbanístico uma “disciplina de síntese, ou ramo multidisciplinar do Direito, que, aos poucos, vai configurando suas próprias instituições”.

²⁶ A este respeito, ver o interessante estudo de Claval (1979).

mercadoria. Para tanto, a legislação urbanística concorre no sentido de otimizar estas funções urbanas, de modo que consideramos que sua interpretação, para além da que poderia fornecer a ciência dogmática jurídica, deve necessariamente mergulhar na análise das relações que o Estado estabelece com os interesses econômicos e políticos de classe.

O advento da industrialização e a progressiva transformação de práticas sociais tradicionais, como a construção de cidades e a aplicação da justiça, em ramos específicos do saber científico, ou tecnologias, implicou no estabelecimento de um divisor de águas entre passado e presente.

Tal divisão, marcada por forte visão idealista da história, supõe um processo de contínua evolução à medida em que “ciência” e “razão” passam a submeter aspectos da realidade objetiva aos seus métodos e disciplina. Assim, urbanismo e ciência jurídica seriam valorados positivamente quando comparados às práticas urbanísticas e jurídicas passadas.

Mumford (1961, p. 20), por exemplo, é bastante categórico: as soluções para os problemas urbanos devem partir de um desenvolvimento científico multidisciplinar; segundo suas próprias palavras “o meio urbano dominante do século passado [XIX] foi principalmente um acanhado produto da ideologia da máquina. E a sua maior porção já se tornou obsoleta ante o rápido avanço das artes e ciências biológicas e ante a penetração incontida do pensamento sociológico em todos os setores. Chegamos agora a um ponto em que as novas acumulações de percepção histórica e de conhecimento científico estão a ponto de transbordar para a vida social, para modelar de novo as formas das cidades, para cooperar na transformação assim dos instrumentos como das metas da nova civilização”. Silva (1995, p. 22), por seu turno, ao se referir às normas urbanísticas medievais,

renascentistas e do Brasil colonial, considera-as um “urbanismo primitivo e empírico”.

Deste modo, urbanismo e direito urbanístico evoluem na exata medida da subsunção da realidade “empírica” - que se torna mais complexa e problemática à medida em que progride o sistema produtivo capitalista - às respectivas esferas científicas. Este processo paralelo de subsunção torna-se evidente à luz da legislação de cunho urbanístico, que sofre nítida transformação em decorrência do novo modo de produção e da nova realidade urbana que este institui.

Como regra, é possível estabelecer que o direito urbanístico moderno evolui a partir da legislação sanitária surgida no século XIX, tendo em vista o acelerado processo migratório campo-cidade decorrente da industrialização, o desaparecimento das cidades para receber os novos contingentes populacionais e, conseqüentemente, as precárias condições de higiene e salubridade das habitações populares, que chegavam até mesmo a ameaçar a reprodução da mão-de-obra.

Esta legislação sanitária, como o *Public Health Act* inglês de 1848, impôs, entre outras medidas, certos parâmetros às construções, tendo em vista imperativos sanitários e higiênicos (e.g., disponibilidade de água e ventilação, dimensões dos banheiros)²⁷. Posteriormente, as normas referentes às construções adquiriram autonomia em relação às normas sanitárias, passando não apenas a regular as condições de salubridade de cada construção considerada em si mesma, mas principalmente as relações que as construções devem estabelecer entre si e com seu entorno. Surge a regulamentação do parcelamento, uso e ocupação do solo, do sistema viário e da paisagem urbana e o zoneamento - inicialmente de maneira fragmentada, através de uma miríade de diplomas legais; posteriormente,

²⁷ Vide Lares (1971, p.34).

de maneira mais organizada e coesa, através da codificação das normas urbanísticas vigentes²⁸.

A última etapa neste processo de normatização da realidade se dá através do planejamento urbanístico - institucionalização jurídica do processo técnico de planejamento urbano²⁹, pelo qual a realidade existente se transforma em função de objetivos preestabelecidos (Silva, 1995, p. 77).

Esta ação normatizadora do Estado amplia-se à medida em que o capitalismo torna-se hegemônico e os elementos contraditórios e antagônicos que estruturam a sociedade passam a requerer a atuação de uma força catalisadora. O Estado e seus aparelhos, legitimados por uma aparente equidistância dos interesses em jogo e pelos expedientes políticos democrático-burgueses, desempenham o papel de garantidores da unidade social, que de outra forma seria inalcançável (Alves, 1987, p. 276).

Segundo Offe (1984, p. 149), “o primeiro critério para identificar o caráter classista do Estado consiste, pois, na exigência de que este Estado desenvolva uma seletividade que sirva à unificação e à destilação de um interesse ‘capitalista global’ - e isso mesmo *contra* a resistência empírica de blocos e de grupos de interesse isolados”; ou seja, o Estado serve não apenas à repressão dos interesses contrários

²⁸ Ferraz Jr. (1996, p. 238), “os códigos (...) representam um esforço técnico de domínio prático de um material, conforme as exigências de decidibilidade de conflitos em uma sociedade complexa, submetida à celeridade das transformações”.

²⁹ Esta última etapa de evolução é bastante elucidativa dos liames entre urbanismo e ciência jurídica, na medida em que se pode considerar que o planejamento urbanístico institucionalizado representa a síntese de ambas as disciplinas. Silva (1995) nos lembra de que as normas de planejamento urbanístico são normas técnico-jurídicas, na medida em que revestem de juridicidade as considerações de ordem técnica contidas nos planos elaborados pelos urbanistas (p.78); por outro lado, a consubstanciação do processo de planejamento urbanístico em planos urbanísticos tende a transformá-lo em verdadeiro processo de criação de normas jurídicas (p.82).

Já a *Carta de Atenas* (Le Corbusier, 1993), em sua proposição 74, afirma que “Os princípios do urbanismo foram produzidos pelo trabalho de inúmeros técnicos: técnicos da arte de construir, técnicos de saúde, técnicos da organização social. Eles foram objeto de artigos, livros, congressos, debates públicos ou privados. Mas é preciso fazer com que sejam admitidos pelos órgãos administrativos encarregados de velar pelo destino das cidades (...) É necessário portanto que a autoridade seja esclarecida e, depois, que ela aja”.

ao capital, mas à própria manutenção da hegemonia política e econômica da classe capitalista frente à fragmentação e ao imediatismo dos elementos individuais que a compõem. Desta forma, o Estado aparece como o indispensável elemento articulador, que permite a superação da contradição entre o individualismo capitalista e o domínio de classe.

I.5 - Direito urbanístico no Brasil

A fase de limitada regulamentação das cidades brasileiras, como São Paulo, corresponde ao período de economia agrário-exportadora, em que os núcleos urbanos desempenhavam primordialmente funções religiosas, político-administrativas, estratégicas e militares. Neste período, que em São Paulo se estende desde sua fundação até o final do século XIX, não se pode dizer que a cidade é palco de conflitos de classe; pelo contrário, trata-se muito mais de um “baluarte do poder” e local de passagem, dependente economicamente do campo, de onde provinha de igual modo o poder político³⁰.

À medida em que o capitalismo industrial se instala nas cidades, com a conseqüente ampliação da população, das funções urbanas e da demanda por infra-estrutura e serviços, acirram-se na mesma proporção os conflitos: a cidade passa a abrigar não apenas a luta de classes, patente nos múltiplos instrumentos de controle e segregação

³⁰ Segundo Silva (1995, p. 43), “a convivência urbana pressupõe regras especiais, que a ordenem. Compreende-se que, inicialmente, essas regras tenham surgido com base nos costumes, e só mais tarde se tornaram regras do direito legislado. Eram regras simples, referentes aos aspectos mais primários da urbanificação, como o arruamento e o alinhamento. Assim tinha que ser, porque também as cidades eram simples”.

social, mas também a concorrência capitalista. O solo urbano cresce em valor; a localização adquire importância para o funcionamento do sistema produtivo, além de uma carga simbólica, que lhe conferem valor. A cidade mecaniza-se, cabendo ao Estado zelar pelo seu funcionamento eficiente: o sistema viário deve atender adequadamente às necessidades de deslocamento de mercadorias e de fatores de produção; a infra-estrutura urbana, incluindo energia, esgoto, abastecimento de água e de comunicações, deve estar disponível na medida da demanda dos produtores e do mínimo essencial à sobrevivência do exército anônimo de trabalhadores e consumidores; a estes últimos deve ser posta habitação à venda em quantidade suficiente e concedido o “privilégio” do lazer nas horas vagas.

Simultaneamente, a cidade se mercantiliza: a venda de lotes torna-se lucrativo negócio; a construção civil firma-se como importante setor da economia, em função tanto das obras privadas como, principalmente, das obras públicas, onde são aplicados vultosos recursos, a fim de que a cidade “funcione” adequadamente; a verticalização, inicialmente admitida e mais tarde incentivada pelo Estado, multiplica o solo e, conseqüentemente, a renda fundiária urbana³¹; a acessibilidade e a disponibilidade de recursos infra-estruturais criam áreas “nobres” e periféricas na cidade, pelas quais se denota não somente a divisão da sociedade em classes, mas também o destino dos investimentos do Estado.

Todos estes aspectos, que podem ser considerados essenciais no contexto das cidades industriais, estão contidos na legislação urbanística e, através da

³¹ A este respeito, vide a interessante tese de Somekh (1987), onde se demonstra que, por mais paradoxal que possa a princípio parecer, mesmo a restrição à verticalização feita pelo zoneamento urbano redundava na criação de valor, uma vez que: a) os terrenos “libertos” dos inconvenientes da verticalização tornam-se locais privilegiados para as classes abastadas (vide os bairros-jardim em São Paulo) e b) os terrenos em que se permite a construção em altura valorizam-se em função das restrições impostas pelo zoneamento a outras áreas da cidade, conferindo-lhes, portanto exclusividade.

análise interna cuidadosa e do cotejo com outras fontes de dados, podem conduzir à compreensão da real natureza e papel do Estado em uma economia capitalista industrial.

Os autores que se ocupam do estudo do direito urbanístico são unânimes ao apontar para duas características peculiares ao ordenamento jurídico brasileiro: as competências concorrentes para legislar sobre matéria urbanística e a falta de sistematização das normas existentes.

Mukai (1987, p. 55) nos fala que “a legislação urbanística continua sendo, no Brasil, uma verdadeira colcha de retalhos, sem nenhuma sistematização coerente de suas normas para todo o território nacional”. Já Andrade (1966, p. 318) afirma que “as disposições legais brasileiras, que na atualidade regulamentam o uso do espaço e determinam o exercício de atividades e que afetam a vida e a economia urbanas (...) são em grande número e oriundas de órgãos governamentais federais, estaduais e municipais. Versam, muitas vezes, sobre a mesma matéria, com contradições, desatualizações, e não obedecem a um critério único na sua formulação e apresentação”. Silva (1995, p. 55), por seu turno, ao sustentar que a questão da competência para criação de normas urbanísticas tornou-se mais clara na Constituição Federal de 1988, reconhece que “a competência para a criação das normas urbanísticas constituiu um problema de difícil solução no regime constitucional anterior”. Porém, o mais enfático na denúncia desta anomalia é Villaça (1978, pp. 61-2), que afirma:

“A quantidade de leis e decretos, regulando o uso do solo urbano, vindos das mais variadas origens, sem um mínimo de coordenação, sequer dentro de cada esfera de governo e totalmente desvinculados de qualquer aparelho administrativo de controle e fiscalização, vem crescendo bastante nos últimos anos”, salientando ainda que “neste panorama destaca-se o Estado de São Paulo, que talvez pelo seu desenvolvimento e maior complexidade de sua máquina administrativa (maior quantidade de órgãos setoriais especializados) vem emitindo, desordenada e fragmentariamente, uma grande quantidade de diplomas legais regulando o uso do solo urbano”.

Isto torna claro que qualquer análise da legislação urbanística não pode se restringir aos diplomas expedidos por uma única esfera da administração, como o município, pois as normas urbanísticas, conforme aponta Silva (1995, p. 54), têm esta peculiar característica de *coesão dinâmica*; ou seja, “sua eficácia somente (ou especialmente) decorre de grupos complexos e coerentes de normas e tem sentido transformacionista da realidade”.

É preciso, contudo, ter ciência de que a concorrência entre as diversas esferas de governo para legislar sobre matéria urbanística não decorre de qualquer tipo de “falha” do ordenamento jurídico brasileiro. Para além disto, as competências concorrentes se explicam na exata medida em que interessa aos três níveis de governo a planificação físico-social do território, podendo-se vislumbrar aí um jogo de poder entre os interesses locais, regionais e nacionais. A este respeito, temos o instigante trabalho de Rocha Filho (1986), intitulado *O município e a política urbana no Brasil*, em que é demonstrado o surgimento, a partir de 1930, do que o autor chama de *ideologia do urbano*, e de um conseqüente processo de subordinação dos municípios, através do ordenamento jurídico, às políticas de planejamento urbano federais, em particular nos períodos de marcada centralização, como o Estado Novo e os governos militares pós-64. Esta tese é retomada e aprofundada, com relação a este último período, por Serra (1991, p. 70), que em seu *Urbanização e centralismo autoritário* dissecou o conteúdo ideológico inerente ao processo de planejamento e tomada de decisões sobre investimentos nos centros urbanos, a partir dos governos militares. Corroborando nossa hipótese de trabalho, este autor nos fala que:

“Com freqüência, este processo [de decisão frente às obras urbanas] tem sido objeto de abordagens que poderíamos chamar de positivistas, no sentido específico de que consideram a questão como técnica e científica e, portanto, passível de ser tratada por metodologias adequadas e distantes da política. Essas metodologias são por vezes bastante complicadas, propondo algoritmos e fórmulas que pressupõem ser o objeto final da decisão o 'bem-comum'. Justamente por deixarem de lado o aspecto essencial da negociação entre diferentes grupos de interesse, a parafernália metodológica proposta tende a obnublar o conflito, fornecendo a cobertura ideológica necessária às decisões tomadas pelos grupos dominantes”.

Estas considerações são importantes na medida em que configuram a legislação urbanística como campo de luta entre interesses que poderíamos chamar de “particulares” do capital, identificados com as forças de influência política locais, e os interesses “globais” do capital, identificados, através da manipulação da estrutura hierarquizante do ordenamento jurídico, com as forças de influência política centralizadoras. Ao mesmo tempo, pode-se constatar, particularmente no período colonial, o confronto entre as prerrogativas e interesses das esferas temporal e eclesiástica, como instâncias de poder concorrentes, na jurisdição de matérias pertinentes ao ordenamento urbano, num processo também marcado, conforme veremos a seguir, pela progressiva afirmação da soberania absoluta do poder laico centralizado.

*“Tivemos Estado antes de haver povo:
lembrem-se de Tomé de Souza desembarcando com toda a
organização administrativa – um Estado completo –
entre palmeiras e índios”*

João Camillo de Oliveira Torres
Razão e destino da revolução

II.1 - Do feudo à monarquia: o ressurgimento das cidades e a construção do Estado Nacional

O processo de colonização e de implantação de uma rede de cidades nas terras descobertas pelos portugueses nos séculos XV e XVI não pode ser compreendido sem que se abordem, previamente, as estruturas políticas e institucionais subjacentes à construção do Estado moderno e das monarquias absolutas na Europa. Com efeito, se, por um lado, a descoberta e exploração de novas terras serviram de importante reforço à posição das monarquias centralizadas europeias em relação à dispersão e ao localismo próprios da sociedade feudal; por outro, pode-se considerar igualmente verdadeiro que, sem a capacidade de investimento e conjugação de esforços dos monarcas, o projeto de conquista e exploração do Novo Mundo teria sido inviável. Assim, a expansão ultramarina e o surgimento dos Estados Nacionais europeus afiguram-se como fenômenos conexos, portanto impossíveis de serem compreendidos em separado. No caso específico de Portugal, Estado surgido no contexto da Reconquista da península ibérica aos muçulmanos, a relação entre a instituição da monarquia centralizada e a expansão territorial reveste-se de especial complexidade, na medida em que, primeiramente, pressupõe um “objetivo” implícito à criação de um novo Estado no interior da Cristandade; em segundo lugar, pelos próprios antecedentes políticos e sociais de Portugal, onde, desde o início, a monarquia assume a primazia na gestão dos interesses nacionais, em detrimento dos poderes locais - tornando-se o Estado português, nos séculos XVI e XVII, verdadeira “máquina mercante”, de que nos fala Gregório de Matos³².

³² Vide Bosi (1992, pp.94-118).

A partir do século XII, toda a Europa conheceu um período de grandes transformações em suas estruturas econômicas. O fim do ciclo de invasões que a assolavam desde a derrocada do Império Romano do Ocidente desmobilizou imensos contingentes, antes envolvidos nos esforços de defesa e guerra, fazendo-os retornar às atividades ligadas à produção. Expandem-se as fronteiras agrícolas na direção de áreas cobertas previamente por matas³³. Novos tipos de relações passam a ligar senhores da terra e trabalhadores; por toda parte, servos antes submetidos às pesadas exações feudais empregam-se como “hóspedes” nos domínios das abadias e nos campos recém-desbravados dos senhorios leigos. Além disso, toda uma série de vantagens e franquias passaram a ser concedidas pelos monarcas europeus aos que se dispusessem a arrotear e cultivar novas terras. Era a forma de que dispunham para atenuar a forte pressão demográfica exercida sobre os reinos, em virtude do intenso crescimento populacional da época. Tal é o conteúdo de um foral, datado de 1182, subscrito por Filipe II de França, e dirigido a qualquer camponês que ajudasse a fundar aldeia em suas florestas:

“Os habitantes ficarão isentos e livres de *tolta* e *tallia* e de todas as exações injustas. Não prestarão serviço militar, nem a pé nem a cavalo, sem voltar a casa no próprio dia, excepto em tempo de guerra... Em casos de mau comportamento, as multas serão de cinco *solidi* por ofensas multadas a sessenta *solidi*, doze *denarii* pelas de cinco *solidi*, enquanto que qualquer homem que deseje livrar-se de culpa mediante juramento poderá fazê-lo sem pagar seja o que for”³⁴

As transformações na agricultura europeia ocorridas a partir do século XII deram ensejo a profundas modificações na paisagem: as longas extensões de matas que antes cobriam boa parte da Europa e tanto dificultavam o comércio e as

³³ Duby (1980, p. 216) nos dá a medida da importância desta expansão do processo de “arroteamento”, ou abertura de novas terras agricultáveis em substituição aos campos já exauridos: “esta derrota do mato foi, sem qualquer dúvida, o grande empreendimento econômico do século XII da Europa Ocidental”.

³⁴ Delaborde, H.F., ed. Recueil des actes de Philippe Auguste, roi de France. Paris, 1916, v.I, n° 51, p.69. Citado por Duby (1980, p.223).

comunicações, paulatinamente foram cedendo lugar a plantações, pastagens, aldeias e, acima de tudo, cidades.

Nascida à sombra dos castelos e dos templos, com funções a princípio defensivas, a cidade medieval gozava, tradicionalmente, de amplos privilégios; segundo Pirenne (1966, p. 62), “o burguês escapa, como o clérigo e o nobre, ao direito comum; como eles, pertence a um estado (*status*) particular, que mais tarde se designará pelo nome de terceiro estado. O território da cidade não se torna menos privilegiado que os seus habitantes. É um asilo, uma imunidade, que põe a salvo dos poderes exteriores aquele que nele se refugia, tal como se estivesse abrigado em alguma igreja. Em uma palavra, sob todos os conceitos, a burguesia é uma classe de exceção, se bem se deva observar que é uma classe sem espírito geral de classe. Cada cidade forma, por assim dizer, uma pequena pátria por si só, ansiosa por conservar suas prerrogativas e em oposição a todas as suas vizinhas”. Aos burgos medievais vem se juntar, a partir do século XII, um grande número de “cidades-novas”, para abrigar os colonos das frentes agrícolas. Estas *towns*, se não desfrutavam de autonomia comparável à dos burgos em relação aos senhores de terra - pois a jurisdição e o domínio real permaneciam nas mãos destes últimos -, representavam, sem sombra de dúvida, um imenso contraste com o regime de exploração rural que havia caracterizado a Europa por quase um milênio. Além do trabalho livre, baseado no cultivo em pequena escala, e da isenção de uma série de exações vassálicas, as “cidades-novas” eram dotadas do mesmo direito municipal aplicado aos grandes burgos (Pirenne, 1966, p. 79).

Neste contexto de incremento da vida urbana, favorecido não apenas pelo comércio de longa distância, mas também pela maior oferta de excedentes dos mercados locais das cidades (Antonietti, 1977, p. 21), é natural que mercadores e burgueses

venham reivindicar a ampliação de suas franquias - de início, pacificamente; mais adiante, no transcurso do século XII, por meio de revoltas (Pirenne, 1966, p. 57). Deste modo, é contra os mesmos senhores que lhes conferiam privilégios que a classe burguesa, fortalecida, irá se insurgir nos séculos seguintes, visto que seus objetivos econômicos não mais se conformavam aos estritos limites do ambiente medieval; explica-o Mumford (1961, p. 80):

“Estações alfandegárias, postos de pedágio, postos fiscais em rios, barreiras em cidades - tais exigências econômicas tinham estado a se multiplicar precisamente no momento em que as vias de comércio estavam se estendendo e o fluir constante de bens tornava-se mais importante para um mercado econômico estável. Por acréscimo, a falta de moeda uniforme, combinada com as dúvidas políticas inflacionárias de que um ou outro governante ou cidade necessitava, oferecia outro embaraço ao comércio”.

Em suma, o ressurgimento do comércio, favorecido pelas conquistas dos cruzados e pelo intercâmbio de produtos com o Oriente, somado ao crescimento demográfico e ao desenvolvimento da técnica - que permitiram um sensível aumento da produção -, fizeram nascer nas cidades uma nova classe de homens livres, ambiciosos e pouco à vontade para agir entre a miríade de feudos. Os castelos, embora fossem os principais consumidores dos artigos produzidos e comercializados pelos burgueses, representavam de igual modo o principal empecilho ao pleno desenvolvimento do comércio, visto que os tributos, medidas, moedas e normas variavam na exata medida da autonomia de cada feudo.

Portanto, à classe burguesa emergente, mais do que qualquer outra, interessava a superação da fragmentação feudal em favor de monarcas que estendessem seus domínios por vastos territórios, impondo exação única, peso único, lei única. O comércio não tolera a taxação e a imprevisão - sua meta é a liberdade de atuação e a máxima segurança. Disto decorre a convergência de interesses entre os reis e a burguesia: enquanto aos primeiros era necessário dispor de recursos para fazer frente, militarmente, aos senhores feudais, submetendo os recalcitrantes aos

laços de vassalagem, aos últimos era vantajoso estabelecer vínculos com o único dos senhores feudais portador de justo título para se impor frente aos demais. Trata-se de uma complementaridade de interesses³⁵. Sob esse aspecto, Mumford (1961, p. 80) assinala, mais uma vez:

“A unificação territorial, a paz interna e a liberdade dos movimentos eram todas condições altamente necessárias para o novo sistema de indústria capitalista. O poder centralizado desenvolveu-se em Estados, como a Inglaterra e a França, tendo pelo menos a convivência pacífica das corporações e comunidades subjacentes, por causa dos benefícios palpáveis que decorriam do estabelecimento da paz do rei, da justiça do rei, da proteção do rei, que assegurava o direito de viajar pelas estradas do rei”.

Este momento de transformações gerais das estruturas econômicas e políticas feudais se fez acompanhar de importantes modificações no campo do direito. De fato, é na passagem do milênio que as formas jurídicas próprias do mundo medieval, como o direito costumeiro, passam a sofrer a concorrência de outros sistemas normativos³⁶ mais adequados - por sua racionalidade, logicidade, segurança e uniformidade - às novas demandas sociais: “a romanização significava, portanto, modernização. O direito romano parecia ser um sistema moderno, progressista, orientado para o futuro, enquanto o direito consuetudinário era tradicional, antiquado e ligado a um estágio de desenvolvimento que se tornava cada vez mais obsoleto” (Caenegem, 1995, p. 73). No extremo oposto do projeto político encabeçado pelo consórcio entre monarquia e burguesia, temos a Igreja Católica, legítima sucessora do extinto Império Romano, do qual incorporou não apenas a estrutura administrativa, o direito e a dignidade dos altos postos, mas também a pretensão de soberania sobre todo o mundo conhecido.

³⁵ Pirenne (1966, p. 222) muito claramente define a complementaridade de interesses entre os príncipes e a burguesia nascente: “seja qual for a variedade das suas origens, os capitalistas dos séculos XIV e XV têm por força que recorrer aos príncipes. Entre estes e aqueles se estabelece uma verdadeira solidariedade de interesse. De uma parte, sem a intervenção constante dos financistas, os príncipes não poderiam cobrir os gastos públicos nem os privados; mas de outra, os grandes mercadores, os banqueiros, os armadores, contam com os príncipes para protegê-los contra os abusos do particularismo municipal, para reprimir as insurreições urbanas, para garantir a circulação do seu dinheiro e das suas mercadorias”.

³⁶ Como o direito canônico e o direito romano.

II.2 - Europa feudal: as duas esferas de poder e o Império

Antes de prosseguirmos, contudo, é preciso abrir um parêntese para tratarmos da maneira como se desenvolveram as estruturas políticas européias após a chamada “queda do Império Romano do Ocidente”. Na verdade, tal acontecimento, situado pelos historiadores em torno de 476 d.C. (reconhecimento, por Odoacro da autoridade do Imperador de Constantinopla sobre todo o mundo romano) é bastante discutível³⁷, na medida em que não implicou na substituição radical de uma forma de organização política - o Império Romano -, por outra - os diversos reinos germânicos. Longe disto, a idéia imperial é das mais perenes de que se tem registro na história, e continuou a fascinar³⁸ tanto “bárbaros” quanto católicos por mais de um milênio após aquela data.

Mais apropriado seria dizer que o conceito de *Império* sofreu, após as sucessivas invasões germânicas e a instituição do cristianismo como religião oficial, uma progressiva transformação, que conduziu, por fim, à sua própria derrocada. Durante toda a Alta Idade Média, porém, a idéia de Império Romano ainda é viva e presente,

³⁷ Nas palavras de Lot (1985, p. 232): “imperadores, historiadores, juristas da Idade Média e dos tempos modernos acreditaram sinceramente que o Império, ainda que seu chefe fosse de origem germânica, era realmente a continuação do Império Romano do Ocidente. De tal modo que, do ponto de vista do direito constitucional, se se quiser passar a certidão de óbito do Império Romano, é preciso ir até 6 de agosto de 1806, dia em que Francisco II renunciou ao seu título de Imperador Romano de origem germânica para adotar o de Imperador da Áustria”.

³⁸ Duby (1980, p. 70) nos traz uma feliz descrição do fascínio que a grandiloquência, a suntuosidade, a cultura e as instituições do Império Romano exerciam sobre os conquistadores germânicos: “outra característica psicológica deste período era a aspiração de todos os bárbaros a viver ao estilo romano. Roma transmitira-lhes gostos imperativos: pão, vinho, azeite, mármore e ouro. Entre as ruínas da sua civilização, sobreviviam ainda habitações suntuosas, cidades, estradas, mercados e dinheiro. Os chefes vitoriosos tinham-se estabelecido nas cidades; tinham ocupado os palácios; tinham-se familiarizado com os banhos, os anfiteatros e o fórum. A parcela das suas riquezas que mais excitava o seu orgulho era a que tinha a aparência prestigiada do que outrora fora romano”.

sendo fator de consideração imprescindível para o entendimento das estruturas políticas da Europa feudal.

Segundo Franco Jr. (1992, p. 90), “Os bárbaros germanos não tinham Estado nem cidades, sendo a tribo e a família as células básicas. Assim, ao se sedentarizarem, ocupando cada tribo uma parcela do Império Romano, eles se viam substituindo um Estado organizado e relativamente urbanizado. Não tendo instituições próprias para desempenhar tal tarefa, naturalmente eles adotaram as que estavam à mão, e que bem ou mal tinham funcionado por longo tempo. E dentre as muitas instituições romanas de que passaram a se servir, os germânicos eram especialmente fascinados pela idéia imperial”. Por outro lado, “Nascida nos quadros do Império Romano, a Igreja aos poucos ia preenchendo os vazios deixados por ele, até em fins do século IV se identificar com o Estado, quando o Cristianismo foi reconhecido como religião oficial. Conseqüentemente, a Igreja passava a ser a herdeira natural do Império Romano” (Franco Jr., 1992, p. 108).

Estabelecer os limites precisos da coexistência entre as esferas temporal e religiosa de poder durante a Idade Média é tarefa bastante complexa, senão impossível de realizar. Ambas mantêm uma relação de mútua dependência e recíprocas concessões, ao ponto de a legitimidade de cada um submeter-se ao reconhecimento pelo outro. Assim ocorre no episódio da luta do papado contra os lombardos, em que o primeiro, buscando o apoio do chefe franco Pepino, o Breve, reconhece-lhe o título de rei. Este, em contrapartida, entrega ao papa Estevão II, em 754-756 d.C., as terras itálicas que constituíram o Estado pontifício (Franco Jr., 1992, p. 113). Mais tarde, sob o Império de Carlos Magno, estreitam-se as relações entre Estado e Igreja, pois se por um lado clérigos passam a integrar o Conselho Real, bispos adquirem poderes civis e os cânones ganham força de lei, por outro os bispos eram

nomeados pelo soberano, reduzindo-se à condição de “funcionários imperiais” (Franco Jr., 1992, p. 114).

No século VIII, com base na chamada “Doação de Constantino” - cuja autenticidade, indiscutível até o século XVI, foi posta por terra pelos *humanistas*, em especial Lourenço Valla - pretendeu a Igreja reverter a tendência regalista que se verificava no Ocidente, pela confusão na figura do soberano da máxima autoridade material e espiritual:

“Aos santos apóstolos, meus senhores, os bem-aventurados Pedro e Paulo, e através deles também ao bem-aventurado Silvestre, nosso pai, supremo pontífice e papa universal da cidade de Roma, e aos pontífices seus sucessores que até o fim do mundo se assentarem na cátedra do bem-aventurado Pedro concedemos e pela presente entregamos nosso imperial palácio de Latrão, que é superior e excede a todos os palácios do mundo inteiro; além disso, o diadema, que é a coroa de nossa cabeça, a mitra e a estola que usualmente envolve nosso imperial colo, o manto de púrpura e a túnica escarlata, e todas as vestes imperiais, igualmente o posto de comandante da cavalaria imperial...

"E decretamos que os mui reverendos homens, o clero das diferentes ordens que servem à mesma santa Igreja Romana, gozem da eminência, distinção, poder e precedência com que está gloriosamente adornado nosso ilustre Senado, isto é, devem ser feitos patrícios e cônsules. Ordenamos que eles também devem ser adornados com outras dignidades imperiais. Também decretamos que o clero da sagrada Igreja Romana deve ser adornado como são nossos funcionários imperiais...

"Por conseguinte, para que a coroa pontifical não seja tida em menor consideração, mas antes para que a dignidade de um cargo mais do que terreno e o poder de sua glória seja mais e mais adornado, *entregamos ao já muitas vezes mencionado e bem-aventurado Silvestre, papa universal, tanto o nosso palácio, como sinal de distinção e também todas as províncias, palácios e distritos da cidade de Roma e da Itália e das regiões do Ocidente*; e transmitindo-os ao poder e domínio dele e de seus sucessores, nós (através de uma decisão firme como o é nossa sanção divina, sagrada e imperativa) determinamos e decretamos que eles sejam postos à sua disposição e legalmente o garantimos como possessão permanente da santa Igreja Romana” (Bettenson, 1963, pp. 142-3) [grifo nosso]

No mesmo sentido, ganha força, no século seguinte, a idéia do agostinismo político, pela qual se afirma a superioridade do poder espiritual sobre o poder temporal e, por conseguinte, do clero sobre os reis³⁹.

³⁹ Conforme a análise de Ferraz Jr. (1996, p. 64), “após o século V, assumindo-se como instituição política, a Igreja adota a distinção romana entre *auctoritas* e *potestas*, reclamando para si a primeira e deixando a segunda, que não estava mais ‘nas mãos do povo’, como dizia Cícero, para os príncipes seculares. Tal separação, aliás, deixou, pela primeira vez desde os romanos, o político sem autoridade, só com o poder”.

Todavia, as pretensões da Igreja de tornar-se hegemônica na condução dos negócios temporais no Ocidente foram sempre obstadas pela falta de poder militar próprio, o que a colocava à mercê do poder laico. Esta dependência da Igreja em relação à esfera secular tornou-se evidente após a expansão do Islã, visto que as Cruzadas, empreendidas com o espírito de “guerra santa”, redundaram a termo no fortalecimento dos soberanos europeus e na conseqüente diminuição da influência e do poder de barganha da Igreja⁴⁰. Mesmo a simples conversão de pagãos e hereges no seio da própria cristandade freqüentemente requeria o emprego da força, o que acentuava ainda mais a efetiva dependência da Igreja em relação ao poder temporal.

II.3 - Estabelecimento do poder monárquico: o *ius proprium*

A vitória de Afonso Henriques - filho do Conde Dom Henrique, senhor do condado português - em 1140, na batalha de Ourique, marca o nascimento da monarquia em Portugal. Denominando a si mesmo “*rex Alfonsus Portugalensium princeps*”, Afonso Henriques dissocia-se da dinastia leonesa - em cuja hierarquia era apenas *Infans* - e funda sua própria (Gomes da Silva, 1991, pp. 131-3). Há que se notar que, nesta época, o termo *monarquia* revestia-se de significado bastante peculiar: trata-se de

⁴⁰ Fazemos nossas as palavras de Lot (1985, p. 58): “O Estado medieval e moderno, em parte herdeiro do Estado romano, não pôde, pois, vir a ser absorvido pela Igreja. Por maior que tenha sido a penetração do cristianismo, manteve-se sempre consciente de ser algo à parte da Igreja. Se as raízes do Estado não estivessem profundamente mergulhadas no passado romano, o Estado medieval ter-se-ia dissolvido na Igreja e a Igreja no Estado, não se vendo lá muito bem como é que o moderno conceito da separação entre a consciência religiosa e o Estado teria podido desenvolver-se, ou até mesmo, pura e simplesmente, tomar forma”.

uma monarquia feudal, onde não há Estado; o poder é exercido como um atributo pessoal do soberano, o qual se compartilha e transmite por meio de relações tipicamente privadas, como a vassalagem e o casamento. Não se concebe, naquele instante, o Estado como organização burocrática, a exercer funções preliminar e estritamente definidas; pelo contrário, a autoridade política emana do simples exercício do poder investido na figura do soberano (Mattoso; Sousa, 1992, p.269). Esta autoridade, conforme proclamado nos concílios de Toledo, era conferida ao soberano diretamente por Deus (Barros, 1945, p. 150), de forma que é ao papa que Afonso Henriques se dirige a fim de ter sua majestade reconhecida no âmbito externo. Em 1143, presta juramento de vassalagem a Inocêncio II, encomendando o território português a São Pedro e à Igreja Romana e prometendo pagar tributo anual de quatro onças de ouro à Santa Sé, em troca da proteção papal para si e para a dignidade e categoria de reino (Gomes da Silva, 1991, p. 135).

Mas o reconhecimento oficial, pela Igreja, da existência do reino de Portugal, ocorre apenas em 1179, por meio da bula *Manifestis probatum est*, haja vista condicionantes políticas da época: em 1143, Leão e Castela formavam um único reino na luta contra o Islã, não interessando à Cristandade a dispersão de suas forças com a criação de outro reino; em 1179, contudo, Leão e Castela já se encontravam separados, de modo que a Santa Sé abandona a idéia de hegemonia de um único Estado na província em favor de uma política de solidariedade e alianças entre Estados iguais (Gomes da Silva, 1991, p. 136).

Todavia, não tardará surgirem conflitos de jurisdição entre os poderes espiritual e temporal. Em 1245, durante o Concílio ecumênico de Lyon, resolve

o papa Inocêncio IV, valendo-se da autoridade de seu sacerdócio⁴¹, depor o Imperador Francisco II e, no caso de Portugal, afastar o rei Sancho II do trono, entregando o poder ao conde de Bolonha, D. Afonso. Esta interferência do papado em assuntos de ordem exclusivamente temporal será fonte de reiterados atritos entre a Igreja e os reinos europeus ao longo dos séculos seguintes, nos quais o poder laico irá progressivamente trazer para sua exclusiva competência as prerrogativas e imunidades eclesiásticas⁴².

Tal processo, embora tenha ocorrido de maneira desigual no restante da Europa, seguirá lento mas firme curso em Portugal: “desde o princípio do século XIV, o poder do rei tem dado um grande avanço no seu desenvolvimento; e, progredindo sempre (salvo nas raras vezes em que circunstâncias extraordinárias o obrigam a concessões, que bem depressa trata de esquecer ou que não chega nunca a realizar), eleva-se desde o século XVI ao maior grau da sua dominação” (Barros, 1945, p. 164).

Conforme salientado por Mattoso e Sousa (1992, p. 270), a dignidade régia conferia ao monarca português não apenas os direitos inalienáveis de aplicar justiça,

⁴¹ Segundo Vergottini (*apud* Gomes da Silva, 1991, p. 170) “o poder temporal do imperador não é senão o exercício do poder temporal que lhe delega o papa, não podendo, por vontade divina, exercê-lo diretamente”, sendo esta concepção de poder delegado que explica o afastamento de Sancho II e a deposição de Francisco II.

⁴² O século XIII é pleno de contradições em termos das relações entre a Igreja e as monarquias europeias. Exemplo disso nos relata Guenée (1981, p. 52):

“O descalabro do Império depois da morte de Frederico II em 1250 é real. Encorajou o movimento que, desde os séculos X e XI, levava alguns príncipes do Ocidente a proclamar sua soberania, apossando-se do título de imperador e ornamentando-se com os seus atributos (...) O Papado em luta contra o Império encoraja essas ambições nascentes, e os canonistas preparam e depois justificam a célebre fórmula pela qual Inocêncio III, na decretal *Per venerabilem*, proclama em 1202 que o rei da França não reconhece nenhum soberano na ordem temporal (*Cum rex ipse superiorem in temporalibus minime recognoscat...*)”.

emitir moeda, cobrar a fossadeira e receber o “jantar”⁴³; na verdade “a vastidão dos domínios régios permite desde logo distinguir o rei como o mais poderoso de todos os senhores. Além disso, ninguém se pode opor a que exija direitos senhoriais a homens livres. É ele a verdadeira e única autoridade sobre as comunidades e sobre os proprietários que não dependem de nenhum senhor. Em nome dela, confirma os párocos e juízes eleitos, que até o século XII provavelmente não respondiam perante ninguém, a não ser perante as suas próprias comunidades. Exige as prestações públicas judiciais, militares e fiscais, cuja memória não se perdeu desde a Antiguidade e que não se sabe por quem e como foram sendo cobradas durante os séculos VIII e IX”. Estendia o rei sua autoridade também sobre as *terras reguengas* e as *terras foreiras*⁴⁴, das quais cobrava tributos, bem como sobre uma considerável quantidade de bens urbanos, o que lhe conferia nítida superioridade patrimonial em relação aos demais senhores (Mattoso; Sousa, 1992, p. 271).

O Estado português, como se disse mais acima, foi fundado sob a égide da guerra de Reconquista da península ibérica aos invasores mouros. Esta circunstância gerou profundas conseqüências institucionais, não somente pelo fortalecimento do poder da classe guerreira - a nobreza - em relação às demais ordens do sistema feudal, mas também pela adequação do direito e da administração do reino ao estado de permanente beligerância. Conforme indica Gomes da Silva (1991, p. 138), “O Estado

⁴³ São estes os direitos próprios e inalienáveis do senhorio régio de que fala o *Fuero viejo de Castilla*, documento redigido em 1295 para celebrar a aliança entre os concelhos de Castela. Barros (1945, p. 152) faz a descrição pormenorizada de cada um dessas prerrogativas essenciais da monarquia - conhecidas também como regalias.

⁴⁴ Tal é a distinção feita por Mattoso e Sousa (1992, p. 270) entre terras reguengas e os bens da coroa, ou terras foreiras: “a verdadeira distinção entre reguengos e bens da coroa não resulta de o rei possuir sobre aqueles o domínio directo e útil e sobre estes apenas o directo, como pretendia Gama Barros, mas de os bens da coroa terem resultado, na sua maioria, da apropriação relativamente recente de alódios e os reguengos serem domínios possuídos há muito pela casa régia. Os primeiros derivam da senhoriação de terras em virtude do poder público do rei, enquanto os segundos constituíam os seus domínios patrimoniais”.

da Reconquista é um Estado cuja atenção principal não se volta para as tarefas administrativas, nem para a produção do direito: é um Estado guerreiro e não, essencialmente, administrador ou legislador. Acresce que, de acordo com as concepções do direito público germânico, deve o rei *observar* o direito e não criá-lo. É o *rei-juiz* e não o *rei-legislador*”⁴⁵. Isto explica, entre outros fatores, o florescimento do direito consuetudinário nos reinos peninsulares nesta época⁴⁶. Trata-se de um direito próprio de sociedades que se encontram fora da tutela direta de um poder central e que, por isto, vão consolidando ao longo do tempo as normas por que vão se regular. Num primeiro momento, compete ao poder central meramente reconhecer a autoridade do costume pois, na maior parte das vezes, o direito escrito, emanado dos soberanos, é visto com desconfiança pelos súditos, que com este não se identificam. O fortalecimento da monarquia, contudo, tende a incrementar a atividade legislativa dos reis. Para tanto, passa-se, num primeiro momento, pela compilação e redução a escrito das diversas normas consuetudinárias locais, durante a segunda metade do século XIII e o início do século XIV. Esta codificação dos costumes medievais⁴⁷ tinha

⁴⁵ Este característico respeito da monarquia pela tradição e pelo costume, bem como seu apego maior às funções judiciais que às administrativas do reino também foi observado por Silva (2003, p. 297): “Até ao fim do século XVIII, a organização política do espaço era relativamente indisponível, por se entender que as circunscrições territoriais constituíam entidades naturais tradicionais, cuja configuração era independente da vontade ordenadora do príncipe e superior a eventuais vantagens (econômicas, políticas, administrativas etc.) de uma sua recomposição (...) A tradição e o respeito pelos poderes constituídos e, com eles, pelos direitos incorporados na divisão territorial – eram critérios que, ao lado de outros, mais funcionais do ponto de vista das necessidades da administração central, presidiam à divisão e administração do espaço”.

⁴⁶ Gomes da Silva (1991, pp. 141-4) atribui à soma de sucessivas experiências jurídicas anteriores, como o direito céltico, o direito romano vulgar, o direito germânico, o direito franco e o direito muçulmano, a caracterização do direito consuetudinário peninsular, sem deixar de lado o fato de que muitos de seus aspectos foram determinados diretamente pelo contexto da Reconquista.

⁴⁷ Considera-se que os costumes medievais eram criados não somente pela “prática repetida de certa conduta por um determinado aglomerado populacional”, mas também por regras e posturas originadas em reuniões de vizinhos ou magistrados locais; de costumes da corte; de sentenças proferidas por juízes municipais e arbitrais, com caráter vinculativo (façanhas) e de pareceres de jurisconsultos. (V. Gomes da Silva, 1991, p.149)

o claro fito de promover a unificação legislativa dos reinos, enfeixando maior autoridade nas mãos do soberano-codificador em detrimento dos poderes locais. Note-se que, após a redução a termo dos costumes, seguia-se sua promulgação com força de lei, num processo conhecido como *homologação de costumes*. Com isto “Os costumes homologados representam (...) uma fase de transição entre os costumes autênticos, formados espontaneamente e desenvolvidos no começo da Idade Média, e a verdadeira legislação do período seguinte” (Caenegem, 1995, p. 40). É preciso não perder de vista que, até o século XVI, o direito consuetudinário, homologado ou não, era a principal fonte do direito em Portugal, como de resto em toda a Europa. Sua força pode ser medida pela plena vigência, até os dias de hoje, do *direito Comum* - ou seja, comum a todo o reino - na Inglaterra e, por conseguinte, em suas antigas colônias, como os Estados Unidos, o Canadá e a Austrália. Paulatinamente, contudo, passam os soberanos a se arrogar o direito de aprovar ou desaprovar costumes, com o que esta fonte perde grande parte de sua força, na medida em que é atingida em sua autonomia. Para tanto, são enviados delegados régios - os corregedores - a todos os lugares a fim de examinar os foros e costumes, aprovando-os ou reprovando-os (Gomes da Silva, 1991, p. 212).

Outro passo dado pelos monarcas no sentido de impor sua autoridade por sobre a dispersão feudal era a outorga, em larga escala, de *cartas de privilégio* e *cartas de foral*, ou *forais*. As primeiras destinavam-se a conceder, por favor régio, um regime especial a certa pessoa ou grupo de pessoas. Trata-se, portanto, de deliberação eminentemente casuística do monarca, o qual estabelece, de certa maneira, uma relação de submissão e dependência do favorecido em relação à sua autoridade, que deste modo é reconhecida e fortalecida. Já os forais - fundamentais na história da evolução urbana brasileira - eram de dois tipos: no início, eram chamados de cartas de

povoação, pois se destinavam a promover a ocupação de certos locais, considerados de risco; para tanto, concediam-se certas regalias de natureza fiscal e administrativa aos habitantes, que em contrapartida reconheciam a autoridade régia e submetiam-se ao pagamento de certos tributos. O segundo tipo de foral, mais tardio, destina-se especificamente a “definir os direitos e deveres coletivos dos habitantes de uma povoação, frente à entidade concedente, estatuir ou fixar o direito público local ou, pelo menos, certos aspectos desse direito público” (Gomes da Silva, 1991, p. 152), como disposições tributárias, penais, militares, administrativas, privilégios de classe e estirpe etc.. Não se trata, como pretendem alguns autores, de “carta constitutiva de município”, uma vez podem ocorrer hipóteses de haver municípios sem carta de foral ou cartas de foral sem organização municipal subjacente (Gomes da Silva, 1991, p. 152). Característica importante dos forais, decorrente de seu largo emprego em Portugal, é a tendência à sua fixação em determinados padrões, de tal modo que Alexandre Herculano, em sua *História de Portugal*, pode classificá-los em *rudimentares*, *imperfeitos* e *completos* ou *perfeitos*, com suas respectivas subtipificações, tendo em vista critérios de composição dos quadros administrativos (Gomes da Silva, 1991, p.154). Barros (1945, p. 68), por seu turno, salienta as íntimas relações entre os forais e o direito consuetudinário, na medida em que “as cartas constitutivas dos concelhos, conquanto tivessem por fim principal fixar as relações dos munícipes para com o senhor da terra, não deixavam de aludir com freqüência ao direito consuetudinário, que designavam não raro com os vocábulos *forum*, *mos*. Assim, os costumes ou foros representavam geralmente o direito privado, e os forais o direito público dos concelhos”. De qualquer maneira, os forais constituem-se em instrumentos de controle dos poderes locais, na medida em que instituem, positivamente, limites à jurisdição dos concelhos.

II.4 - Consolidação da monarquia: o *ius commune*

Em fins do século XIV, era nítida a superioridade do rei de Portugal em relação aos senhorios feudais. Embora a estrutura de poder ainda se fundamentasse sobre os vínculos de vassalagem, o costume fosse a mais importante fonte do direito e os concelhos locais detivessem amplas prerrogativas administrativas, militares e judiciais, a tendência à centralização política seguia curso irreversível.

Paralelamente à conquista de novos territórios, por meio de guerra externa, os monarcas portugueses fortaleceram sua autoridade empregando sutis, mas eficazes, manobras políticas. Assim, conforme ensinam Mattoso e Sousa (1992, p.281), “em vez de utilizarem as instituições vassálicas para se tornarem suseranos da grande nobreza senhorial, como fizeram os Capetíngios em França, os reis portugueses usaram a estratégia de impedir que os seus poderes aumentassem”, agindo no sentido de acirrar as contradições existentes no seio da própria nobreza. Exemplo disto é a sistemática escolha de membros da pequena nobreza, modesta e submissa, para ocuparem postos-chaves nos concelhos, como o de alcaide, e também a prática de se confirmar cartas de imunidade e doações concedidas pelos soberanos anteriores, o que as caracteriza como títulos precários, legitimados somente pela vontade régia (Mattoso; Sousa, 1992, p.282).

Paralelamente à submissão da nobreza, cumpria à monarquia portuguesa administrar suas delicadas relações com a Igreja pois, como já esboçamos tratar anteriormente, nem sempre os interesses de ambas as instituições eram plenamente convergentes.

Em primeiro lugar, é preciso delimitar com precisão o objeto de que estamos tratando, uma vez que a Igreja, àquela época, revestia-se de um duplo papel na sociedade portuguesa: era, ao mesmo tempo, possuidora de terras, identificando-se deste modo com os interesses da nobreza, e representante local da Igreja Romana, cujos interesses eram supranacionais. Paralelamente a isto, a esfera de competência das autoridades eclesiásticas não estava claramente definida, sendo causa de permanentes conflitos entre estas e a coroa.

Ao longo dos séculos a Igreja acumulou incalculável patrimônio fundiário. À parte as terras pertencentes ao Estado Pontifício, membros do clero exerciam o domínio direto ou útil de vastas extensões de terra por toda Europa, patrimônio este constituído em grande parte por doações piedosas efetuadas por monarcas e senhores feudais. Tratando da ordem feudal dos séculos XI e XII, assim se exprime DUBY (1980, pp.180-1) a respeito da posição da Igreja:

“À medida que se afastava o ano 1000, os concílios de paz começaram a invocar a teoria das três ordens, que tinha germinado lentamente num estrito círculo de intelectuais: desde a Criação, Deus tinha distribuído tarefas específicas a cada homem; uns deviam orar pela salvação de todos, outros deviam lutar para proteger o povo; cabia aos membros do terceiro-estado, de longe o mais numeroso, alimentar com o seu trabalho os homens de religião e da guerra (...) Neste modelo ideológico elaborado por intelectuais, todos os membros da Igreja desse tempo, os especialistas da oração, situavam-se obviamente no cume da hierarquia das ordens. Não só deviam ficar isentos das muitas exigências a que os homens poderosos podiam submeter os seus dependentes, através da pilhagem ou dos impostos, mas deviam ainda ter direito a uma porção substancial de tudo o que era produzido, que devia ser oferecido a Deus por seu intermédio. Assim, as pessoas eram induzidas a dar preferência às atividades económicas relacionadas com a consagração e o sacrifício. Esta penetração na consciência coletiva coincidiu com o momento em que os donativos piedosos às casas religiosas atingiram o ponto mais alto; nunca na história da Igreja Cristã do Ocidente foram as dádivas dos laicos tão avultadas como durante as cinco ou seis décadas depois do ano 1000. Os fiéis davam no dia a dia, para remir os pecados que acabavam de cometer e que poriam em perigo as suas almas. Davam ainda mais generosamente no leito de morte - mesmo com o risco de deixar os herdeiros em má situação - para o funeral e para obter a intercessão dos santos antes do dia do juízo. Davam o que podiam, especialmente terras, uma vez que estas eram as formas mais valiosas de riqueza, especialmente quando tinham trabalhadores para cultivar”.

Mesmo nos domínios ultramarinos, passado o apogeu da acumulação de riquezas pela Igreja, amealhou esta considerável patrimônio, em particular as ordens religiosas. Nanci Leonzo (1986, p. 79) lembra que “nenhuma das ordens que fundaram conventos e mosteiros no Brasil jamais, entretanto, sobrepujou em riqueza os extintos jesuítas que, à época da sua expulsão (1759-1760), detinham em seu poder imóveis urbanos, lavouras de subsistência, canaviais e fazendas de criação de valor total incalculável e que, segundo Dauril Alden, ultrapassava a importância de 1000 contos”. Pirenne (1966, p. 18) vai ainda mais longe, colocando a Igreja não apenas no topo da pirâmide econômica medieval, como também no controle de sua estrutura administrativa: “Nesse mundo rigorosamente hierárquico, o lugar mais importante e o primeiro pertence à Igreja. Esta possui, ao mesmo tempo, ascendência econômica e ascendência moral. Seus inumeráveis domínios são tão superiores aos da nobreza, por sua extensão, como, ela mesma, é superior à nobreza por sua instrução.(...) Enfim, em uma sociedade que tornou a cair em geral ignorância, só ela possui ainda estes dois instrumentos indispensáveis a toda cultura: a leitura e a escrita, e os reis e os príncipes devem recrutar, forçosamente, no clero, os seus chanceleres, os seus secretários, os seus notários, em uma palavra, todo o pessoal douto de que lhes é impossível prescindir”.

Sendo assim, é natural que a Igreja se colocasse em estado de alerta sempre que seus privilégios e prerrogativas fossem ameaçados, ainda mais se tendo em vista que suas pretensões políticas eram bastante amplas. Mattoso e Sousa (1992, p. 283) atentam para o fato de que “o âmbito supranacional da organização eclesiástica, dotada de uma poderosa capacidade de intervenção e de racionalização, o caráter sagrado, portanto superior, de sua autoridade e o fato

de o clero dispor de um código jurídico lógico, complexo e baseado em princípios universais (o *Decretum*⁴⁸ de Graciano), tudo isto transferia as questões entre os reis e os bispos do plano da luta entre o poder local e o poder central para o plano da concorrência entre uma força nacional, temporal e baseada nas armas e uma força internacional, sagrada e baseada na razão”. No confronto entre ambas as esferas de poder, passa-se de uma inicial sujeição e reverência do temporal diante do sagrado para a efetiva sujeição deste ao poder laico.

II.5. - Direito canônico

Uma série infindável de conflitos foi gerada, neste instante de consolidação das monarquias europeias, pela circunstância de não haver uma clara definição de jurisdição entre Estado e Igreja. Conforme já tivemos oportunidade de apontar, esta última constituía-se em instituição dotada de autonomia dogmática, administrativa, disciplinar e até mesmo jurídica, tendo reconhecida pelo Estado português sua autoridade acerca de um grande número de matérias *ratione*

⁴⁸ De acordo com Gilissen (1988, p. 147), “Graciano (Gratianus), um monge professor de teologia em Bolonha, redigiu aí, por volta de 1140, uma *Concordia discordantium canonum*, à qual deu em seguida o nome de *Decretum*. O título da obra era um programa: estabelecer uma coordenação entre os cânones discordantes, pela comparação e classificação dos textos de acordo com o seu valor jurídico (...) O *Decreto* de Graciano não era apenas uma recolha de textos; o autor tinha acrescentado a cada conjunto de documentos sobre uma questão determinada um *dictum*, breve comentário pessoal, no qual resumia o problema e propunha uma solução para as contradições encontradas”.

*personae e ratione materiae*⁴⁹. No primeiro caso, incluem-se os feitos em que fosse parte um eclesiástico, salvo as causas em que a justiça civil tivesse jurisdição exclusiva⁵⁰; no segundo, as que respeitavam a disciplina interna da Igreja como: a) causas sobre matéria espiritual; b) causas sobre matérias relativas à fé; c) causas sobre a disciplina interna da Igreja; d) causas sobre matrimônio; e) causas sobre coisas sagradas; f) causas contra leigos, na hipótese de devassa ou visitação; g) causas contra infratores asilados nas igrejas; h) causas sobre dízimos, pensões e foros e, finalmente, i) causas sobre bens eclesiásticos cuja natureza não fosse controversa. Além disso, a Igreja reivindicava - e nisto sofria resistência por parte do Estado - jurisdição acerca de qualquer matéria relativa a *pecado*, como a violação de juramentos; aquelas em que a justiça leiga não atuasse; nas causas em que fossem partes pessoas miseráveis e viúvas - quando estes pedissem a proteção da Igreja (Gilissen, 1988, p. 140) - e naquelas em que os litigantes recorressem espontaneamente às autoridades eclesiásticas (Hespanha, 1992, p. 288).

Neste instante, importa lembrarmos o importante papel desempenhado pela Igreja no desenvolvimento do direito no Ocidente, em particular a conservação das instituições jurídicas romanas. Como natural herdeira do extinto Império⁵¹, a Igreja Católica fundou a construção de seu próprio direito - o direito canônico - sobre o

⁴⁹ Como matéria de foro misto, cuja jurisdição concorrente foi abolida em Portugal somente em 1832, podemos indicar as questões sobre obras pias; sobre capelas ou associações religiosas; sobre certos delitos (especialmente de natureza sexual, como adultério, lenocínio, incesto, mas também blasfêmia, envenenamento e usura) e sobre testamentos, quando nestes havia legado pio a favor de uma instituição eclesiástica. A este respeito, Hespanha (1992, p.299) e Gilissen (1988, pp.140-1).

⁵⁰ Gilissen (1988, p. 140) inclui nesta categoria os que tomaram parte nas Cruzadas, em virtude do “privilegio de cruz” e os membros das universidades, já que, até o século XVI, todas as universidades eram instituições eclesiásticas.

⁵¹ Nas palavras de Franco Jr. (1992, p. 108), “da articulação que ela [a Igreja] realizou entre romanos e germanos, é que sairia a Idade Média. Nascida nos quadros do Império Romano, a Igreja aos poucos ia preenchendo os vazios deixados por ele, até em fins do século IV se identificar com o Estado, quando o Cristianismo foi reconhecido como religião oficial. Consequentemente, a Igreja passava a ser a herdeira natural do Império”.

arcabouço jurídico romano, ao qual fará incorporar as decisões dos pontífices - as decretais⁵² - e dos Concílios - os cânones⁵³. Conforme dissemos anteriormente, o primeiro trabalho de compilação e organização das fontes do direito canônico havia sido feito em Bolonha, no século XII, por Graciano, o qual não apenas estabeleceu a hierarquia entre as diversas fontes, para resolver suas disparidades e contradições mútuas, como também aplicou a técnica, emprestada da lógica formal aristotélica, da *distinctio*, a fim de determinar a exata significação das palavras quando estas não conduzissem a interpretações unívocas (Caenegem, 1995, p. 63). Passado um século desde a publicação do *Decretum* de Graciano, a profusão de decretais e cânones levou o papa Gregório IX a incumbir o canonista espanhol Ramón de Peñaforte de elaborar nova compilação da legislação canônica, a qual foi completada em 1234, na forma de cinco livros: o *iudex*, sobre a organização das cortes; o *iudicium*, sobre o processo; o *clerus*, sobre os direitos e privilégios da Igreja; o *coniubium*, sobre casamento e direito de família e, finalmente, o *crimen*, sobre direito e processo penais. Esta coleção passou a ser conhecida como *Liber extra* ou, vulgarmente, como as *Decretais de Gregório IX*. No pontificado de Bonifácio VIII, em 1298, foi promulgada uma complementação ao *Liber extra*, logo apelidada de *Liber sextus*. Finalmente, no pontificado de João XXII, em 1314, completa-se novo trabalho de compilação das decretais e cânones extravagantes, levando à edição das *Constitutiones Clementinae*, ou *Liber*

⁵² Eis a definição de Gilissen (1988, p. 144) para o termo: “as decretais (*litterae decretales*) ou *constitutiones* são escritos dos papas, respondendo a uma consulta ou a um pedido emanado de um bispo ou de uma alta personagem eclesiástica ou laica. São como os reescritos dos imperadores romanos, decisões dos papas, complementares aos decretos dos diversos concílios, tendendo nomeadamente a dar a explicação autorizada e a indicar as modalidades de aplicação dessas regras conciliares”.

⁵³ Novamente Gilissen (1988, p. 143): “os decretos (ou cânones, canonez) são as decisões dos concílios. Entre esses, os mais importantes são os concílios ecumênicos (assembléias gerais de todos os bispos da cristandade)”.

septimus. Com esta última obra, completa-se o trabalho de ordenamento das normas eclesiásticas, que passou a ser conhecido, a partir do século XV, como *Corpus iuris canonici*⁵⁴ - por analogia ao *Corpus iuris civilis*, de Justiniano, o qual iremos abordar mais adiante.

Apesar dos acréscimos e modificações que sofreu ao longo dos séculos, o núcleo de todo o *Corpus iuris canonici* encontra-se, indubitavelmente, no trabalho de Graciano, de forma que é neste autor que devemos buscar o principal elo entre o direito canônico e o direito romano, pois o *Decretum*, além de ter alguns textos extraídos diretamente do *Corpus iuris civilis* de Justiniano, também foi influenciado pela aplicação, por analogia, de algumas regras romanas a temas eclesiásticos. Em contrapartida, o direito canônico foi responsável por insofismável influência sobre o desenvolvimento de todo o direito ocidental, especialmente nos campos do direito administrativo, do direito de família, do direito penal, do direito processual e do direito obrigacional (Caenegem, 1995, p. 69).

Para Ferraz Jr. (1998, pp.36-7), as origens do pensamento dogmático encontram-se exatamente neste período, pois mesmo sem abandonar o pensamento prudencial herdado da tradição jurídica romana, o ensino do direito – que nesta época torna-se disciplina universitária –, em Bolonha, desenvolve técnicas de análise, derivadas dos métodos da Gramática, da Retórica e da Dialética, para harmonização das incompatibilidades entre as fontes do direito autorizadas: o *Corpus Iuris Civilis*, de Justiniano; o *Decretum*, de Graciano; os cânones e as decretais.

⁵⁴ O vigor do *Corpus* poder ser atestado pelo fato de sua revogação ter ocorrido apenas em 1917, no pontificado de Benedito XV, que editou um novo *Código de Direito Canônico*, o que voltou a ser feito em 1983, no pontificado de João Paulo II, sob influência do Concílio Vaticano II.

Indo mais além, o mesmo autor conclui que a fixação, na teoria jurídica medieval, dos dogmas jurídicos, cuja principal característica reside no *princípio da não-negação dos pontos de partida das séries argumentativas*, “servirá ao domínio político dos príncipes, como instrumento de seu poder” (Ferraz Jr., 1998, p. 39), uma vez que, “a teoria jurídica, tornada uma disciplina universitária, *objetiviza* o tratamento das questões públicas ao neutralizar até certo ponto as emoções e os interesses materiais” [grifo nosso] (Ferraz Jr., 1998, pp.40-1).

Deste modo, “os juristas auxiliam a elaboração do Estado Moderno não apenas através dos tribunais, pois, ao darem uma fundamentação jurídica às pretensões de soberania dos príncipes, a partir do *Código Justinianeus*, interpretado de forma quase absoluta, eles também fornecem uma técnica de tratamento de atas e de negociações. Uma medida que, na prática, torna possíveis os principados, na medida em que o Estado Moderno concentra, racionaliza e objetiva as formas de domínio através do câmbio pessoal dos cargos e da instauração de aparelhos administrativos que pairam acima dos interesses pessoais” (Ferraz Jr., 1998, p. 41).

Importa ainda destacar o surgimento, a partir do século XVI, das *Constituições sinodais*, regras promulgadas pelas autoridades episcopais, com jurisdição no âmbito da diocese⁵⁵, cuja relevância para a história da urbanização brasileira foi demonstrada na obra Murillo Marx, *Nosso chão: do sagrado ao profano*.

⁵⁵ Definição extraída de Gomes da Silva (1991, p.306).

II.6 - Concórdias e concordatas

O acirramento da tensão entre a Igreja e os reinos europeus a partir do final da Idade Média, devido principalmente aos já citados conflitos de jurisdição, requeria que se encontrassem instrumentos capazes de possibilitar a convivência harmoniosa entre ambas as esferas de poder. Passa a ser cada vez mais freqüente, deste modo, o estabelecimento de concórdias entre os reis e o papa e de concordatas entre o rei e o clero nacional. Em Portugal, registra-se o estabelecimento das primeiras concórdias no tempo de Sancho I (Gomes da Silva, 1991, p. 158). A partir de então, estas se tornarão bastante freqüentes, tendo em vista a política de independência dos reis portugueses em relação às pretensões de supremacia dos Imperadores do Sacro Império Romano: “de uma maneira geral, os monarcas vão reagir negando a superioridade do imperador (*reges non recognoscentes superiorem*) e afirmando que, dentro dos seus Reinos, igualmente, possuem a “*plenitudo potestatis*”, que o “*rex in regno suo est imperator*”. Esta posição política de independência frente ao Império - a “*exemptio imperii*”- foi, desde sempre, mantida pelos Reinos da península” (Gomes da Silva, 1991, p. 173).

Vimos que, apesar das ocasionais desavenças entre o Imperador do Sacro Império Romano e o Papa, especialmente nos séculos XI e XII, tendo em vista a “Querela das Investiduras”, as pretensões supranacionais de ambas as instituições eram comuns. O quadro que se apresenta a partir do século XII é, portanto, de embate entre o ideal de revivescência do Império universal - sob a égide da Cristandade - e o progressivo fortalecimento das monarquias, com o conseqüente surgimento dos Estados nacionais.

As concórdias e concordatas surgem, contudo, no momento em que a influência da Igreja encontra-se nitidamente declinante, e representam um evidente reconhecimento do enfraquecimento do poder da Igreja diante dos Estados Nacionais emergentes. Não obstante, constituíram-se em instrumentos eficazes de defesa dos interesses eclesiais frente a estes mesmos Estados, na medida em que permitem incorporar ao arcabouço jurídico laico - portanto, ao nível da jurisdição temporal - normas que, de outra maneira, ficariam restritas ao âmbito da disciplina interna da Igreja.

II.7 - “Renascimento” do direito romano

O desenvolvimento do direito canônico a partir do século XII foi acompanhado pelo chamado “renascimento” do direito romano na esfera secular, particularmente na universidade de Bolonha. Conforme nos lembra Gomes da Silva (1991, pp. 64-5), o termo com que se designa este movimento cultural não deve levar a se supor que o direito romano tivesse “desaparecido” do Ocidente após a queda do Império. Pelo contrário, são abundantes os exemplos de que, transformado e adaptado ao novo contexto político e institucional da Europa medieval e às idiossincrasias locais, o direito romano permanecia em pleno vigor durante a Alta Idade Média⁵⁶. O mesmo autor nos esclarece que “o verdadeiro sentido da expressão *renascimento* está em significar o reencontro do direito romano através do estudo, independente, dos

⁵⁶ Exemplos dessa coexistência entre o direito romano e o direito consuetudinário dos povos germânicos são o *Breviário de Alarico*, também conhecido como *Lex Romana Visigothorum*, que vigorou na Gália no século VI, e o *Código Visigótico*, de grande importância para a história do direito ibérico, publicado pela primeira vez em 654 d.C..

genuínos textos justinianeus e não, como até esse momento, englobado nas “artes liberais”, sem autonomia, e deturpado ou transfigurado em virtude de adaptações literárias mais ou menos incorretas” (Gomes da Silva, 1991, 182). Trata-se do retorno ao estudo do direito romano diretamente do *Corpus iuris civilis* de Justiniano, cujo texto integral havia sido recuperado por volta do ano 1100, passando a ser estudado, analisado e ensinado nas universidades (Caenegem 1995, p. 49).

Os primeiros a se debruçarem sobre o *Corpus iuris* foram os chamados *glosadores*, cuja escola se desenvolveu sob os auspícios da universidade de Bolonha e os esforços de Irnério e Pepone. Logo de início, o texto justinianeus foi revestido de autoridade absoluta, passando a ser considerado a expressão escrita da própria razão. Sendo assim, o trabalho dos glosadores limitava-se a compreender o sentido exato das palavras do *Corpus*, com o auxílio do método escolástico. As explicações eram, então, anotadas à margem do texto, formando as chamadas “glosas”⁵⁷. O respeito e dogmatismo dos glosadores em relação ao conteúdo do *Corpus iuris* era tal que estes não admitiam a possibilidade de que contivesse imperfeições ou contradições - as quais, numa obra de tal magnitude, eram muitas vezes evidentes. Para os glosadores, qualquer erro ou contradição era somente aparente, e deveria ser solucionado por meio da perfeita *distinctio* dos termos. Com isto, além de não se

⁵⁷ É Gomes da Silva (1991, pp. 183-4) quem nos dá uma bastante completa explicação do significado do termo glosa:

“Por glosa, entendia-se a simples explicação gramatical, de caráter exegético, de palavras ou frases que suscitasse escolhos na sua interpretação, frente a textos que se acham escritos num latim que não é a língua dos tempos medievais (...)

“A glosa, a princípio, geralmente interlinear (nota entre linhas) vai, dado o seu grande desenvolvimento, tornar-se marginal (à margem do texto. Às vezes, ainda, em superior grau de teorização, toma o nome de *apparatus*).

“Também os glosadores envidam os seus esforços na obtenção de fórmulas breves - em modo de definição - (*regulae*, *brocarda*, *generalia*) ou, já mesmo, fazendo uma exposição sistemática do texto (*summae*); enfim, dedicam ainda a sua atenção à análise de certas hipóteses, reais ou imaginadas (*quaestiones*, *casus*) que, por vezes, suscitavam controvérsias entre mestres (*dissensiones dominorum*).

permitirem ir além da literalidade do texto para compreender seu significado, os glosadores eram acusados de muitas vezes incorrer em sutilezas excessivas ou artifícios lógicos para demonstrar a verdade do *Corpus*.

O expoente máximo da escola dos glosadores é, indubitavelmente, Acúrsio, cuja *Magna Glosa* - resultado da compilação de mais de 96.000 glosas - passa a se equivaler, em autoridade, ao próprio *Corpus iuris civilis*⁵⁸. A obra de Acúrsio, por sua amplitude e características, esgota as possibilidades da Escola dos glosadores. Conforme observa Gomes da Silva (1991, p. 185), “a *litera* dos textos encontrava-se, já, suficientemente prensada; era altura de orientar a atividade para a consideração do *sensus*, do espírito”.

A Escola dos Glosadores teve continuidade natural⁵⁹ no movimento dos *Comentadores* que, ainda em Bolonha, passaram a escrever comentários sobre o *Corpus iuris* e as glosas e a emitir pareceres jurídicos acerca de casos concretos que lhes eram propostos. Tratava-se, ao contrário da Escola dos Glosadores, ligada em sua origem à prática forense, de movimento eminentemente acadêmico, de igual modo influenciado pelo método escolástico, em particular o sistema de argumentação, debate e polêmica (Caenegem, 1995, p. 55). A novidade apresentada por esta vertente residia em seu maior interesse por outras fontes de direito que não o *Corpus iuris* e as *glosas*, bem como pelo contexto social de sua época.

Com a Escola dos Comentadores surge toda uma nova safra de juristas - *auctoritates* - competentes para extrair o direito erudito do *Corpus iuris civilis* e,

⁵⁸ “A partir da *Magna Glosa*, desaparecem do uso forense as interpretações que, nela, não foram recolhidas (...) Em princípio, os textos do *Corpus* só se copiam com o *apparatus* acursiano e as próprias partes do texto justinianeus, que não foram glosadas, saem da prática forense” (Gomes da Silva, 1991, pp.193-4)

⁵⁹ Acerca da passagem da escola dos glosadores para a dos comentadores, assim se expressou Gomes da Silva (1991, p. 186): “Não há, com efeito, uma brusca cesura, mas sim lento e gradual desenvolvimento, que vai se verificar por toda a metade do século XIII, em seguida ao aparecimento da *Magna Glosa*”.

principalmente, da *Magna Glosa* de Acúrsio: Dino de Mugello, Cino de Pistóia, Baldo de Ubaldis, e, acima de todos, Bártolo de Saxoferrato, cuja proeminência dentro do movimento o fez ser equiparado ao próprio Acúrsio⁶⁰.

Assim, num ambiente em que as fontes do direito eram, acima de tudo, o costume e a vontade dos soberanos, os comentadores tiveram o mérito de conferir maior praticidade ao direito romano, adaptando-o à realidade medieval. Ademais, a Escola dos Comentadores estabeleceu um profundo vínculo entre o *ius proprium*, direito particular de cada reino europeu, e o *ius commune*, direito do Império, de toda a Cristandade, ao defenderem a idéia de que o primeiro deveria ser preenchido em suas lacunas pelo segundo (Caenegem, 1995, p. 56).

Por outro lado, Bártolo, ao mesmo tempo em que reconhece a força prescritiva da lei emanada do soberano, equipara-a, sem relação hierárquica, ao costume, submetendo-os à ética, pressuposto de ambos. Neste sentido, sua preocupação, tipicamente medieval, reside em atrelar direito e moralidade (Lopes, 2003, pp.66-8).

Conforme iremos verificar mais adiante, o desenvolvimento de ambas as Escolas de *ius commune* europeu exercerá profunda influência sobre o desenvolvimento do direito português, bem como sobre as relações entre o poder temporal dos soberanos e a Cristandade. No momento, importa ressaltarmos o fato de que, em Portugal, à época das Ordenações, tanto a *Magna Glosa* de Acúrsio, quanto a opinião de Bártolo, serão consideradas direito subsidiário, juntamente com o direito romano e o direito canônico.

A última escola de juristas a reconhecer a primazia do *Corpus iuris civilis* como fonte do direito foi a chamada *Escola Humanista*, surgida na Itália, no século XV, mas que

⁶⁰ Na prática, porém, a autoridade de Acúrsio não será suplantada, pois na hipótese de conflito entre a *Magna Glosa* e o trabalho dos comentadores, a autoridade da primeira em geral é declarada máxima, suprema (Gomes da Silva, 1991, p.197)

teve seu maior florescimento na França⁶¹, no século seguinte⁶². Coerente com o espírito de “renascimento” da cultura clássica a que a Europa assistia na época, buscava a Escola Humanista uma maior compreensão do *Corpus iuris* através da análise histórica do texto. Desta forma, deixava-se de encarar o código justiniano como a pura expressão da razão, dogma a ser tratado com reverência, hermético a qualquer crítica. Pelo contrário, os Humanistas alteraram radicalmente sua perspectiva de abordagem, passando a encarar o *Corpus* como “fenômeno histórico próprio de seu tempo e lugar, como uma realização humana e não como um ‘presente caído do céu’, como Budé disse ironicamente a propósito da ingênua abordagem medieval” (Caenegem, 1995, p. 59). E o fizeram através de um rigoroso trabalho de crítica das fontes, que resultou em um balanço bem pouco favorável à exegese desenvolvida na Idade Média: consideraram que, pela falta de sentido histórico dos medievais, suas interpretações do direito romano eram, via de regra, errôneas e anacrônicas, devendo ser descartadas.

Todavia, o principal legado da escola Humanista do direito foi afastar definitivamente a autoridade absoluta que repousava sobre o *Corpus iuris civilis*: o dogma que por tantos séculos ditou o direito do Império tornava-se mero documento, revestido do manto da historicidade⁶³.

⁶¹ Tendo em vista que as Escolas dos Glosadores e dos Comentadores floresceram na Itália e a dos Humanistas floresceu na França, passou-se a denominar as primeiras *mos italicus* e a segunda *mos gallicus*.

⁶² O maior expoente desta escola é, indubitavelmente, Jacques Cujas, que lecionou em Bourges entre 1555 e 1590 - tanto que a Escola humanista também passou a ser conhecida nos meios jurídicos e acadêmicos como Escola Cujácea.

⁶³ Cabe lembrar, ainda, a relação que Anderson (1985, p. 26) estabelece entre o direito romano e as estruturas econômicas no contexto do Renascimento: “a assimilação do direito romano na Europa do Renascimento foi, assim, um indício da difusão das relações capitalistas nas cidades e no campo: economicamente, ela correspondia aos interesses vitais da burguesia comercial e manufatureira”.

II.8 - Ordenações

Os séculos XIII e XIV conheceram, em Portugal, uma enorme produção legislativa por parte dos monarcas - que, direta ou indiretamente, passaram a monopolizar a produção do direito. Para além da concessão de forais, cartas de privilégio e homologação de costumes - temas que já abordamos -, a *vontade do rei* consolida-se como principal fonte do direito em Portugal. Note-se que a produção legislativa do monarca com freqüência não é original: seu papel, nos albores do Estado Nacional, é principalmente de árbitro e juiz das fontes do direito reconhecidas no reino - o costume, o direito canônico e o direito romano. Compete ao monarca dirimir conflitos entre uma e outra fonte (*utrumque ius*) e escolher dentre os costumes os mais ou menos convenientes, eventualmente substituindo-os por institutos extraídos do direito romano (Gomes da Silva, 1991, p. 217). Todavia, longe de se reforçar, desta maneira, a validade das fontes tradicionais do direito, faz-se com que estas assumam posição subalterna em relação à vontade régia, que se reveste de autoridade exclusiva para ditar ou reconhecer o direito. Nesta tarefa, conta o rei com o apoio da Igreja - interessada na difusão do direito do Império e na ampliação de sua própria jurisdição - e dos homens letrados da Corte; na oposição, encontram-se a nobreza e a população, interessados na manutenção de seus foros, costumes e autonomia⁶⁴.

⁶⁴ Entretanto, é de se notar que nem sempre, no embate entre o costume e o direito comum, o primeiro leva desvantagem, sendo freqüentes os casos em que um costume é preservado em detrimento de norma análoga proveniente do direito romano. Porém, na apreciação dos costumes, este tem necessariamente de passar pelo crivo da razão, que paulatinamente se torna o substrato necessário de todo o Direito (V. Gomes da Silva, 1991, p.217).

Quanto à forma, manifesta-se a vontade do monarca de diversas maneiras: *Cartas*, *Alvarás*, *Provisões*, *Decretos*, *Cartas Régias*, *Resoluções*, *Avisos* e *Portarias*.

Estes diplomas podem ser assim definidos brevemente:

- *Cartas* (também conhecidas como *Cartas de Lei* ou simplesmente *Leis*): disposições do rei cujo efeito devesse durar mais que um ano. Principiavam com o nome próprio do rei, que as assinava com seu título precedido de artigo (o Rei, a Rainha);
- *Alvarás*: a princípio, disposições régias cujo efeito devesse durar menos que um ano. Com o passar do tempo, surgiram os *Alvarás de Lei*, com força de lei ou em forma de lei, o que fez com que esta espécie de diploma passasse a se confundir com as *Cartas*. No preâmbulo, emprega-se a expressão *Eu ElRei*, sendo assinada com o título do monarca, sem o emprego de artigo (Rei, Rainha).
- *Provisões*: decisões dos tribunais superiores, começadas pelo nome próprio do soberano e subscritas pelos magistrados que as prolataram. As *Provisões Régias*, assinadas pelo soberano, confundiam-se com os *Alvarás*.
- *Decretos*: ordens dirigidas aos Ministros ou tribunais. Por vezes, transcendem o alcance de medida dirigida a fim particular, constituindo-se em direito novo.
- *Cartas Régias*: epístolas dirigidas a particulares, contendo ordens, instruções etc. A fórmula preambular variava conforme o *status* social do destinatário e da assinatura constava apenas o título do monarca.
- *Resoluções*: determinações do monarca em relação a consultas apresentadas pelos tribunais. Adquiriam, com frequência, caráter vinculativo para outros casos semelhantes.
- *Avisos*: ordens expedidas pelos Secretários de Estado por mandato do monarca, dirigidas a corporações, tribunais, magistrados ou particulares.
- *Portarias*: semelhantes aos *Avisos*, não tinham, contudo, destinatário específico, sendo de caráter geral⁶⁵.

Sendo assim, torna-se necessário dispor o Estado de um instrumento de sistematização das fontes de direito, a fim de que se atinjam dois objetivos fundamentais: determinar-se com precisão qual o direito efetivamente em vigor no reino e qual a hierarquia a ser respeitada na aplicação das múltiplas fontes. É no reinado de D. João I que se inicia o empreendimento, sendo encarregado o

⁶⁵ Baseamo-nos, para elaborarmos este sucinto resumo, em Gomes da Silva (1991, pp.289-290).

Corregedor da Corte João Mendes da tarefa de organização das *Ordenações*. Inacabada a obra durante o reinado de D. João, esta prossegue no de D. Dinis, já sob a responsabilidade de Rui Fernandes, que a conclui em 28 de julho de 1446, no reinado de D. Afonso V, quando era regente o Infante D. Pedro.

A obra divide-se em cinco livros, compostos de títulos e, estes, de parágrafos, à maneira das *Decretais* de Gregório IX. O Livro I é o único que, via de regra, contém disposições originais, pois os demais representam fundamentalmente o mero registro das diversas normas jurídicas já em vigor (Costa, 1984, p. 7) - tanto que, em cada título dos Livros II a V, transcreve-se a fonte ou fontes do tópico, seguido de um comentário acerca de sua vigência. O Livro I compõe-se de 72 títulos e contém o regimento dos diversos cargos públicos, régios e municipais. O Livro II, com 123 títulos, contempla o direito aplicável à Igreja e aos clérigos, à administração fiscal, os privilégios da nobreza, a jurisdição dos donatários e a legislação especial atinente aos judeus e mouros. O Livro III, com 128 títulos, trata do direito processual civil. O Livro IV, composto por 112 títulos, trata do direito civil e, finalmente, o Livro V, formado por 121 títulos, trata de direito e processo penais.

Não obstante a lentidão com que as Ordenações difundiram-se através do Reino de Portugal, sem dúvida em virtude da gigantesca e onerosa tarefa que, à época, representava a reprodução de obra tão extensa, sua entrada em vigor marca o princípio de uma nova etapa na evolução do direito português, na medida em que serve de poderoso instrumento de efetivação da política centralizadora empreendida pelos monarcas portugueses. Ao compilar, selecionar, organizar e hierarquizar as diversas normas, emanadas das diversas fontes do direito português, o monarca principiou a construção de um *ordenamento jurídico*, no sentido de que a validade de todo o direito remete-se ao poder originário do monarca, que

recebe as normas já feitas e delega o poder de produzir normas a poderes ou órgãos inferiores⁶⁶.

O conjunto de leis contido nas Ordenações, entretanto, estava longe de poder ser considerado completo, devendo suas lacunas serem completadas através do direito subsidiário. Porém, sua superioridade em relação às demais fontes do direito é patente, na medida em que as próprias Ordenações determinam o lugar e a extensão da validade das normas subsidiárias dentro do ordenamento, o que atesta a idéia de sistematicidade subjacente à elaboração das Ordenações.

É o título IX do Livro II, denominado “Quando a Ley contradiz aa Degratal, qual dellas se deve guardar” que trata da questão das antinomias e lacunas dentro do ordenamento; assim, transcrevemos abaixo seu preâmbulo:

“Estabelecemos, e poemos per ley que quando alguu caso for trazido em pratica, que seja determinado per alguma Ley do Regno, ou estillo da nossa Corte, ou custume dos nossos Regnos⁶⁷ antigamente usado, seja por elles julgado nom embargante que as Leyxs Imperiaes acerca do dito caso ajam desposto em outra guisa, por que onde a Ley do Regno dispoem cessam totalas outras Leys e Direitos; e quando o caso, de que se trauta, nom for determinado per Lei do Regno, mandamos que seja julgado, e findo pelas Leys Imperiaes, e pelos Santos Canones”.

Dá-se primazia, deste modo, às leis do reino, em detrimento do *ius commune*, representado pelo direito romano (leis imperiais) e pelo direito canônico. As Ordenações, contudo, vão mais além, determinando minuciosamente, em seguida, a hierarquia a ser observada quando houver conflito entre o direito romano e o direito canônico, como forma de dirimir possíveis antinomias:

⁶⁶ Ver, a esse respeito, Bobbio (1995, p. 38): “em cada ordenamento, ao lado da fonte direta temos fontes indiretas que podem ser distinguidas nestas duas classes: fontes reconhecidas e fontes delegadas”.

⁶⁷ Na definição de Gomes da Silva (1991, p. 298), “por estilo se entendia a jurisprudência constante dos tribunais superiores (Casas da Suplicação e do Cível, depois as Relações) que, para uns, dizia somente respeito à própria decisão; e que, na opinião dominante, não devia ser *contra legem*, devia ser observado durante 10 anos e introduzido, pelo menos, por dois - ou segundo alguns - três actos”. Quanto ao costume, considera-se que “dois actos, nomeadamente duas sentenças, no espaço de tempo de dez anos, são suficientes para induzir a existência de costume, regra de que muitos juristas portugueses se fazem eco nas suas observações à norma consuetudinária”. (Gomes da Silva, 1991, p. 302).

“E acontecendo que acerca de tal caso as Leys Imperiaes sejam contrarias aos Canones, mandamos que assy nas cousas temporaes, como espirituais, se guardem os Canones, se o caso tal for, que guardando as Leyx Imperiaaes, traga pecado (...) e no caso temporal, que a guarda das Leyx Imperiaaes nom traga pecado, ellas devem ser guardadas nom embargante que os Canones sejam em contraria disposiçom”.

Estabelece-se desta maneira que, em se tratando de matéria temporal, dever-se-ia observar o direito romano, exceto no caso de sua aplicação ser conflitante com as disposições canônicas; nesta hipótese, a jurisdição original do direito canônico ficaria prorrogada, abrangendo também estas matérias temporais.

A seguir, determinam as Ordenações quais soluções devem ser adotadas na hipótese de subsistirem lacunas, mesmo aplicando-se subsidiariamente o direito romano ou o direito canônico aos casos concretos:

“Se o caso de que se trauta em pratica, nom fosse determinado per ley do Regno, ou estilo, ou costume suso dito ou Leyx Imperiaaes, ou Santos Canones, entom mandamos que se guardem as grosas d’Acursio encorporadas nas ditas Leys. E quando pelas ditas grosas o caso nom for determinado, mandamos, que se guarde a opiniom de Bartholo, nõ embargante, que os outros Doutores diguam o contrario”.

Conforme colocamos anteriormente, no direito português a *Magna Glosa* de Acúrsio tem primazia, como direito subsidiário, em relação à opinião de Bártolo - que, todavia, goza de preferência em relação à comum opinião dos Doutores, ao menos neste momento. Desta maneira, as Ordenações se colocam contra a corrente doutrinal predominante no século XV, a qual tendia a consolidar a preferência pela opinião dos Doutores quando em conflito com a de Bártolo (Gomes da Silva, 1991, p. 256).

Por fim, as lacunas que ainda subsistissem, esgotados todos os recursos ao direito pátrio, ao direito comum e às opiniões de Acúrsio e de Bártolo, seriam encaminhadas ao monarca, cuja deliberação faria lei para todos os casos semelhantes.

No início do século XVI, o rei de Portugal, D. Manuel, considerou que se fazia necessário empreender a reforma das Ordenações Afonsinas, não somente em virtude da legislação extravagante promulgada nos últimos cinquenta anos, como também pelo novo recurso que a técnica colocava ao serviço da divulgação das Ordenações: a imprensa. Com efeito, desde que Gutenberg publicou sua *Bíblia* impressa com tipos móveis em 1456, a invenção rapidamente difundiu-se por toda a Europa, chegando a Portugal em 1487.

Assim, em 1505, o Chanceler-Mor Rui Boto - provavelmente auxiliado por Rui da Grã e João Cotrim (Gomes da Silva, 1991, p. 266) - é encarregado da reforma das Ordenações do Reino, cujo resultado passa a ser publicado a partir de 1512⁶⁸. Em 1514, o italiano João Pedro Buonhomini faz a edição completa dos cinco livros das Ordenações, agora Manuelinas. Em 1521, virá a lume nova edição do compêndio legal, tendo em vista, principalmente, a promulgação do *Regimento dos Contadores das Comarcas*, em 1514 e do *Regimento e Ordenações da Fazenda*, em 1516, diplomas cuja importância tornava imprescindível a revisão das Ordenações.

A matéria e a forma das Ordenações Manuelinas são fundamentalmente as mesmas das Ordenações Afonsinas, ressalvando-se apenas a retirada dos títulos pertinentes aos judeus constantes do Livro II, tendo em vista sua expulsão do Reino em 1496 (Gomes da Silva, 1991, p. 271) e a exclusão das matérias referentes à fazenda régia da segunda edição, já que estas passaram a ser tratadas nas *Ordenações da Fazenda*. Também há alteração no estilo de redação, adotando-se o

⁶⁸ Discordam os autores quanto ao fato de terem ou não sido publicadas as Ordenações na íntegra no período de 1512-1513. Gomes da Silva (1991, p. 267), erudito lusitano a cuja obra tivemos acesso, considera que “antes da [edição] de 1514, houve uma outra edição completa, mas ambas constituem impressão de um mesmo texto, confiada a dois diferentes impressores”.

estilo decretório em todo o corpo da obra e não mais apenas no Livro I, como ocorria nas Ordenações Afonsinas. Deste modo, tem-se a impressão de que todas as normas inscritas nas Ordenações Manuelinas são novas, obra do rei D. Manuel, quando na verdade muitas são meras repetições de leis antigas, já em vigor - as quais, nas Ordenações Afonsinas, eram devidamente atribuídas aos monarcas que as promulgaram.

Em seu trato do direito subsidiário, as Ordenações Manuelinas acompanham, em regra, o esquema desenhado nas Ordenações Afonsinas: a primazia absoluta está com o direito pátrio; somente quando em sua aplicação subsistir lacuna é que o direito romano e o direito canônico serão admitidos no ordenamento. As relações entre estes últimos permanece, de igual modo, consoante o disposto nas Ordenações Afonsinas. Modificação substancial ocorre, todavia, em relação à hierarquia entre a *Magna Glosa* de Acúrsio, a opinião de Bártolo e a comum opinião dos Doutores, esgotado todo recurso às fontes do *ius proprium* e do *ius commune* no preenchimento das lacunas; conforme disposto no Livro II, título V, § 1º das Ordenações Manuelinas:

“Se o caso de que se trata em pratica nom for determinado por Ley do Reyno, ou Estilo, ou Custume suso dito, ou Leys Imperiaes, ou Santos Canones, entam Mandamos que se guardem as grosas de Acursio incorporadas nas ditas Leys quando por comum opiniam dos Doutores nom forem reprovadas, e quando por as ditas grosas o caso nom for determinado, Mandamos que se guarde a opiniam de Bartolo, nom embarguante que alguus Doutores teuessem o contrario, saluo se a comum opiniam dos Doutores, que depois delle escreueram, for cantraira, porque a sua opiniam comunmente he mais conforme a razam”.

Desta maneira, há uma inversão na hierarquia: se antes tínhamos a primazia da *Glosa* de Acúrsio, seguida pela opinião de Bártolo, desprezando-se eventuais discordâncias em relação à comum opinião dos Doutores, agora é a esta última que compete dar a palavra final sobre uma eventual recepção de Acúrsio e Bártolo no ordenamento jurídico. Corrige-se, desta forma, o descompasso que havia, no tempo

de Afonso V, entre as Ordenações e a tendência predominante nos meios jurídicos europeus de reforçar a autoridade da comum opinião dos Doutores, superando-se o dogmatismo inerente à aplicação da *Magna Glosa* e da obra de Bártolo⁶⁹. Gomes da Silva (1991, p. 273) sintetiza com bastante propriedade este novo posicionamento das Ordenações: “Formalmente, o respeito por Acúrsio e Bártolo continua a ser grande; no entanto, a sua autoridade aparece, agora, tutelada pela *comum opiniam dos Doutores*, isto é, pela interpretação que recolhe o consenso da doutrina”. Merece também destaque a relevância conferida à razão e à racionalidade como justificativas para a adoção das fontes subsidiárias, fato que demonstra, ao mesmo tempo, a grande influência que a Escola Humanista já exercia sobre os meios jurídicos portugueses e o destaque conferido à razão - e não mais ao uso, ou a certo conjunto de normas - como fonte primordial do Direito.

Após a promulgação das Ordenações Manuelinas, outro passo importante dado no sentido da uniformização das fontes do direito em Portugal foi a *Reforma dos Forais*, concluída em 1520. Tratava-se de antiga reivindicação das Cortes portuguesas, motivada pelo fato de a maior parte dos forais estar desatualizada em seus valores, pesos e medidas, quando não revogada pela legislação nova promulgada ao longo dos séculos. Nos forais reformados por D. Manuel, todas as matérias agora tratadas pelas Ordenações foram expurgadas, restando apenas aquelas relativas aos encargos e prestações devidos ao rei ou aos senhores da terra (Gomes da Silva, 1991, p. 278).

A mesma profusão de legislação extravagante que, no início do século XVI, levou D. Manuel a promover a reforma das Ordenações Afonsinas, serviu de pretexto

⁶⁹ Portugal foi possivelmente o único reino europeu que declarou expressamente a subsidiariedade da comum opinião dos Doutores, por meio de Lei.

para que Filipe I de Espanha - à qual Portugal estava submetido desde 1580 - propusesse nova reforma das Ordenações, em data incerta mas seguramente anterior a 1589 (Gomes da Silva, 1991, p. 285). Já em 1569 havia sido promulgada uma *Colecção de Leis Extravagantes*, resultado da compilação das leis constantes da Casa de Suplicação, da Casa do Cível⁷⁰, da Chancelaria-Mor e outras fontes esparsas, feita por Duarte Nunes do Leão, procurador da Casa de Suplicação, a pedido do cardeal D. Henrique, regente durante a menoridade de D. Sebastião.

Este mesmo jurista participou dos trabalhos de reforma das Ordenações Manuelinas, em companhia dos desembargadores Jorge do Cabedo e Afonso Vaz Tenreiro e, possivelmente, de Pedro Barbosa, Paulo Afonso e Damião de Aguiar. Em 1595, a reforma estava concluída, mas as novas Ordenações somente viriam a ser promulgadas em 11/01/1603, já sob o reinado de Filipe II.

Conforme já ocorrera com relação à reforma das Ordenações Afonsinas, poucas alterações resultaram da reforma das Ordenações Manuelinas. A principal inovação referia-se à incorporação ao texto das Ordenações anteriores do conteúdo da Coleção de Leis Extravagantes de Duarte Nunes do Leão e dos diplomas promulgados após a sua edição. Com isto, Filipe II manteve-se coerente em sua política de respeito às instituições portuguesas.

⁷⁰ Até 1582, havia em Portugal dois tribunais superiores: a Casa da Suplicação e a Casa do Cível, ambos sediados em Lisboa. Naquele ano, por determinação de Filipe I, extingue-se a Casa do Cível, criando-se, pelo mesmo ato, a Relação da Casa do Porto, tribunal competente para conhecer de agravos e apelações em matéria criminal e cível (em que o valor da causa não ultrapassasse o valor de cem mil réis nos bens móveis e de oitenta mil réis nos bens de raiz) provenientes das comarcas do norte do país. Mais tarde, são criadas Relações também em Goa, Bahia e Rio de Janeiro.

Todos estes tribunais superiores, amparados em determinação constante do Livro V, título LVIII, § 1º das Ordenações Manuelinas, passaram a registrar as soluções dadas aos dissídios em matéria de interpretação das Ordenações em livro próprio (Livro de Assentos), soluções estas que passavam a ter carácter vinculativo em casos semelhantes (Gomes da Silva, 1991, pp.294-5). Esta prática irá perdurar até 1769, quando a Lei da Boa Razão retirou a autoridade dos Assentos das Relações, exceto se confirmados pela Casa de Suplicação (Gomes da Silva, 1991, p.365).

Em relação às fontes subsidiárias do Direito, assim dispunham as Ordenações Filipinas:

“Título LXVI

Como se julgarão os casos, que não forem determinados por as Ordenações Quando algum caso for trazido em prática, que seja determinado por alguma Lei de nossos Reinos, ou Stilo de nossa Corte, ou costume em os ditos Reinos, ou em cada huma parte delles longamente usado, e tal que por direito se deva guardar, seja por elles julgado, sem embargo do que as Leis Imperiaes acerca do dito caso em outra maneira dispoem, porque onde a Lei, Stilo, ou costume de nossos Reinos dispoem, cessem todas as outras leis, e Direitos. E quando o caso, de que se trata, não for determinado por Lei, Stilo, ou costume de nossos Reinos, mandamos que seja julgado, sendo matéria que traga peccado, por os Sagrados Canones. E sendo matéria, que não traga peccado, seja julgado pelas Leis Imperiaes, posto que os Sagrados Canones determinem o contrário. As quais Leis Imperiaes mandamos somente guardar, pela boa razaõ em que são fundadas.

E se o caso, de que se trata em prática, não for determinado por Lei de nossos Reinos, Stilo, ou costume acima dito, ou Leis Imperiaes, ou pelos Sagrados Canones, entãõ mandamos que se gurdem as Glosas de Acursio, incorporadas nas ditas Leis, quando por commum opiniaõ dos Doutores não forem reprovadas, e quando pelas ditas Glosas o caso não for reprovadas, e quando pelas ditas Glosas o caso não for determinado se guarde a opiniaõ de Bartolo, porque sua opiniaõ commummente he mais confõrme á razãõ, sem embargo, que alguns Doutores tivessem o contrário, salvo se a commun opiniaõ dos Doutores, que depois delle screveraõ, for contrária.

E acontecendo caso, ao qual por nenhum dos ditos modos fosse provido, mandamos que notifiquem a Nós, para o determinarmos, porque não sómente taes determinações são desembargo daquelle feito, que se trata, mas são Leis para desembargarem outros semelhantes.

E sendo o caso de que se trata tal que não seja materia de peccado, e não fosse determinada por Lei do Reino, nem Stilo de nossa Corte, nem costume de nossos Reinos, nem Lei Imperial, a fosse determinado pelos textos dos canones por hum modo, e por as Glosas, e Doutores das leis por outro modo, mandamos que tal caso seja remetido a Nós, para darmos sobre isso nossa determinação, a qual se guardará”⁷¹.

Conforme se verifica, as Ordenações Filipinas não apenas mantiveram a mesma hierarquia de fontes subsidiárias constante das Ordenações Manuelinas, como conservaram destas a estrutura e a maior parte dos dispositivos, acrescidos das já referidas Leis Extravagantes. As únicas alterações dignas de destaque são uma certa ampliação das prerrogativas eclesiásticas, no Livro II; alterações no rito processual civil, no Livro III e uma maior influência dos direitos romano e canônico na forma do processo criminal, constante do Livro V (Almeida, 1957, p.18).

⁷¹ Ordenações Filipinas, tomo III, § 64.

De resto, apenas a longevidade é capaz de explicar a fama e uma certa aura mítica que granjearam as Ordenações Filipinas na historiografia brasileira.

Após sua entrada em vigor, a mais importante reforma sofrida pelas Ordenações Filipinas ocorreu durante o ministério do Marquês de Pombal, que se estendeu de 1750 a 1777. Como é de conhecimento geral, durante este período Portugal sofreu forte influência das idéias iluministas, que da França se irradiavam pelo mundo. Pombal foi um propugnador ativo destas idéias - tarefa na qual contou sempre com o auxílio de Luís Antonio Verney -, de forma que dificilmente poderia conformar-se com um sistema jurídico onde a autoridade de certos textos e a opinião de determinados juristas era considerada absoluta, conforme acontecia em relação ao direito romano, ao direito canônico, às glosas de Acúrsio, à opinião de Bártolo e à comum opinião dos Doutores. Como todo movimento que se propõe a romper com determinado estado de coisas, o Iluminismo era radical em seu uso da razão como arma de combate ao Antigo Regime. Neste sentido, não se admitia mais, no campo do direito, a validade de normas que não se submetessem ao crivo da razão. Conforme sintetiza Gomes da Silva (1991, p. 347), “É a *razão*, amparada ao *método*, que alcançará a *verdade*. E a *verdade* é alcançável em todos os ramos: há uma verdade *matemática*, como há uma verdade *jurídica*. O direito deixa de se situar no terreno do *opinável*, do *provável*”.

Em Portugal, todavia, é preciso ter bem claro que, via de regra, os princípios da Ilustração, longe de se constituírem em instrumento revolucionário, em favor dos princípios de “Liberdade”, “Igualdade” e “Fraternidade” e da superação do obscurantismo e rigidez que, em muitos momentos, haviam caracterizado tanto a organização social como a estrutura jurídica medievais, serviram de pretexto para que o todo-poderoso ministro de D. José I exercesse de maneira ditatorial o poder.

Assim, o anticlericalismo, que no restante da Europa se materializava no princípio da separação entre Igreja e Estado e na supressão dos privilégios do foro eclesiástico, em Portugal se tornou, também, pretexto para que a Companhia de Jesus fosse objeto de sistemática e obstinada perseguição, tendo em vista os óbices que esta colocava à execução do Tratado de Madri⁷². Por outro lado, a nova concepção de Direito, baseada na primazia da razão e na busca da felicidade do homem, tomava, por toda parte, a forma do jusnaturalismo; sob Pombal, contudo, o direito português tendeu a ser manipulado, sob os mesmos pretextos, de maneira que o soberano (na verdade mero títere a serviço de Pombal), se tornasse fonte não apenas do Direito, mas também da “razão iluminada” capaz de julgar todas as normas em vigor. É com este espírito que, em 1769, promulga-se a chamada *Lei da Boa Razão*. Por esta Lei, altera-se radicalmente a vigência das várias fontes de direito portuguesas, bem como a hierarquia que até então havia entre elas. Assim, o estilo da Corte (decisões dos tribunais superiores com efeito vinculante) passava a valer somente se aprovado por Assento da Casa de Suplicação. Ao costume, impõem-se três requisitos para sua validade: não ser *contra legem*, ser conforme a “boa razão” e ter mais de cem anos. Em relação ao direito romano, declara-se que somente se aplicaria quando, novamente, fosse conforme a “boa razão” - o que o priva de autoridade *a priori*. Ao direito canônico dispensou-se tratamento ainda mais rígido, na medida em que foi expressamente vedada sua aplicação a qualquer matéria de natureza temporal - o que significava, na prática, retirá-lo do ordenamento jurídico. Quanto a Acúrsio, Bártolo e, conseqüentemente, a comum opinião dos Doutores, determinou-se que “não possuem mais ser allegadas em juízo nem seguidas na practica dos julgados; e que antes muito pelo contrário em hum e

⁷² A este respeito, vide Carnaxide (1979, pp.16-27).

outro caso sejam sempre as boas razões assim declaradas, e não as autoridades da celles, ou de outros semelhantes Doutores da mesma Escola as que hajão de decidir no foro os casos ocorrentes”⁷³. Por fim, a Lei da Boa Razão insere uma inovação no ordenamento jurídico português: em matérias políticas, econômicas, mercantis e marítimas, o direito subsidiário a ser imediatamente aplicado em caso de lacuna no direito pátrio deveriam ser as *leis das Nações civilizadas da Europa* (o direito internacional, portanto), e não mais o direito romano (Gomes da Silva, 1991, 360-2).

Com estas alterações, e as decorrentes da promulgação de legislação extravagante, irão as Ordenações Filipinas vigorar em Portugal ao longo do século XIX, quando serão paulatinamente revogadas por Códigos - Comercial, em 1833; Administrativo, em 1836; Penal, em 1852; Civil, em 1867; Processo Civil, em 1876 e Processo Comercial, em 1895. No Brasil, sua vigência, em matéria civil, irá perdurar até a promulgação do Código Civil, em 1916.

Afigura-se, portanto, no processo de construção do ordenamento jurídico brasileiro - não apenas em seu início, mas ao longo de todo o século XIX -, uma situação paradoxal de ruptura política com continuidade da tradição jurídica portuguesa, em vista da própria forma como se deu a emancipação do país.

Partindo do pressuposto de que o pensamento jurídico de fins do século XVIII e início do XIX fundamenta-se nos ideais da Ilustração, do Constitucionalismo e do direito natural, dos quais derivam as formas institucionais da separação de poderes, do sistema representativo da soberania popular, da centralização e monopólio das fontes do direito, da codificação e do estabelecimento da polícia e de forças armadas nacionais (Lopes, 2003b, p. 198) e aos quais se vinculam,

⁷³ Lei da Boa Razão, § 13 (*apud* Gomes da Silva, 1991, p.364).

ideologicamente, as reformas empreendidas por Pombal, mormente as concernentes à unificação das fontes de direito, o ambiente político em que se esboça a construção do Estado Nacional brasileiro, após a Independência e a convocação da Assembléia Constituinte mostra-se propício e amplamente receptivo ao conceito de codificação do direito. Conforme assevera Lopes (2003b, p. 199):

“O conceito de que a lei deve, o quanto possível, assumir a forma de um código, ou seja, um conjunto de disposições principiológicas, ordenadas, sistematizadas, racionais e abrangentes de toda a matéria a que se referem, constituía-se herança imediata da voga jusnaturalista e da sua respectiva doutrina ou teoria da legislação (que pode ser ligada a Domat⁷⁴ e outros jusnaturalistas da segunda metade do século XVII e às monarquias ilustradas da segunda metade do século XVIII, como tipicamente a Prússia e a Áustria). Dessa mesma formação modernizante, trouxeram a convicção mais ou menos firme de que a lei é comando: a dúvida sobre o caráter voluntarista da lei não se punha para eles como se havia posto dois séculos antes para os fundadores do direito natural (sejam os salmantinos, sejam os ingleses, sejam os prussianos)”.

Por outro lado, o mesmo jusnaturalismo que fundamenta a aceitação da codificação como forma ideal de expressão do direito e vincula o conceito de lei ao de vontade (e não ao de tradição, portanto) também justifica a idéia de **revolução** como feito capaz de estabelecer o domínio político pelo príncipe **contra** todas as circunstâncias por ele herdadas⁷⁵.

⁷⁴ Jean Domat (1625-1696), jurista, procurador do rei, contemporâneo de Hobbes e Pufendorf e, como eles, precursor do jusnaturalismo.

⁷⁵ Nesse sentido, de acordo com Ferraz Jr. (1998, pp. 51-2):

“A ligação entre as teorias de Direito Natural, também chamado de Direito Racional, com uma teoria e *praxis* da revolução, esclarecem que o teórico do Direito – como alguém capaz de reproduzir em laboratório, isto é, na sua razão, o próprio Direito, o qual assume a forma de um sistema de enunciados cabais e que funcionam politicamente como fins revolucionários – toma uma nova função (...) põe-se a serviço de um processo de conexão entre *dominium* e *societas*, a unidade do Estado e a sociedade, que ocorre entre os séculos XVI e XVII. Referimo-nos à centralização e a burocratização do domínio nos modernos aparelhos estatais”.

*“Mister é planejá-la [a cidade] com o coração.
Fazendo-a mais linda, formaremos cidadãos melhores”*

Luiz Ignácio de Anhaia Mello
Urbanismo e suas normas para organização de planos

III.1 - Município brasileiro: as invisíveis correntes

A monarquia portuguesa, já a partir de sua fundação, no século XII, porém com maior ênfase a partir do século XVIII, tendeu a estender a todos os territórios a ela submetidos o mesmo tipo de autoridade que exercia sobre seus domínios patrimoniais. Isto se deu em prejuízo da autonomia que, durante a maior parte da Idade Média, desfrutavam os senhorios feudais, de um lado, e os concelhos, de outro⁷⁶.

Portanto, para o estudo da formação e desenvolvimento da cidade de São Paulo, sob o prisma da legislação urbanística, reveste-se de especial interesse a questão da origem, natureza e estrutura do município, bem como a forma e as transformações por que passou em sua transposição de Portugal para o Brasil.

A obra seminal a respeito do tema é, indubitavelmente, *O município no Brasil (1532-1700)*, de Edmundo Zenha (1948). Nela, o autor faz uma abrangente

⁷⁶ Este processo é coerente com a associação feita por Schwartzman (1975, pp. 42-3), fundamentada nas teses de Weber, entre centralização administrativa e racionalidade formal do direito, em oposição à dispersão feudal do poder: “Em sua análise das teorias de Weber acerca do surgimento da racionalidade legal, Bendix mostra que, ‘na Europa Ocidental, o poder patrimonial promove, eventualmente, a racionalidade formal do direito e da administração, e isto é conflitante com a tendência dos governantes patrimoniais de promover a justiça substantiva e o favoritismo pessoal’. Weber explica esse processo como, entre outras coisas, uma consequência da necessidade, por parte do governo central, de restringir as pretensões de poder de seus vassalos e prepostos. Isto era feito, entre outras coisas, pela criação de um corpo de funcionários estritamente controlados pelo poder central, no conflito contra os remanescentes do poder feudal. É nesta aliança entre o poder absolutista e a burguesia em ascensão que se forja o Estado racional-legal weberiano que termina, finalmente, por substituir o Estado absolutista” (...)

“Os historiadores parecem estar razoavelmente de acordo com o fato de que Portugal não se ajustou ao tipo europeu clássico de organização feudal (...)

“O poder se concentrava na Casa de Avis, e isso auxilia a explicação do notável impulso empresarial de Portugal nos séculos XV e XVI. Vinda para o Brasil, a estrutura centralizada, burocrática e patrimonialista de governo foi transplantada, inicialmente com o estabelecimento do Governo Geral em 1548 e, muito mais tarde, com a mudança de toda a Corte Portuguesa para o Rio, em 1808”

retrospectiva da origem da instituição municipal portuguesa - o concelho -, remontando-a à ocupação romana da península ibérica:

“Alterado em aspectos de somenos, o município romano continuou vivendo através da dominação visigótica e, no longo percurso, foi adquirindo novamente as antigas vantagens que o despotismo do Baixo-Império havia roubado aos seus magistrados e ao seu colégio curial. E tão enraizado estava, de tal maneira preenchia as necessidades das populações, que logrou suportar a invasão árabe, continuou funcionando, conquistou a simpatia do sarraceno e recebeu deste até alguns funcionários e uma terminologia escassa mas expressiva. Expellido o invasor, volta a assumir um papel de alta relevância para os destinos das regiões conquistadas”. (Zenha, 1948, p. 12)

O renascimento da instituição municipal ocorre, na península, a partir do século X, por meio da sistemática concessão de forais pelos monarcas, com a dupla finalidade de repovoar o território devastado pelas guerras de expulsão dos invasores mouros e de ampliar os domínios do novo Estado. Zenha (1948, p. 16), neste ponto, estabelece uma nítida dicotomia entre o poder local dos municípios - ao qual associa características mais democráticas - e o modelo de administração centralizada próprio dos albores do Estado moderno. Consoante esta perspectiva, o autor identifica o apogeu da instituição municipal em Portugal exatamente nesta primeira fase, que chamaríamos de *foraleira*, onde o Estado, incapaz de chamar exclusivamente a si a administração de seu território, adota um modelo descentralizado de ocupação e domínio do espaço e das populações⁷⁷. Assim,

“distanciados do poder real, favorecidos pelas dificuldades que o soberano encontrava na luta contra os grandes do reino e na carência de meios para uma completa autoridade sobre todo o país, floresceram os municípios nos primórdios da vida portuguesa. A independência de movimentos levou a instituição ao seu mais alto padrão funcional, oferecendo aos povos de seus termos condições políticas de vida assaz nobres e eqüitativas” (Zenha, 1948, p. 16).

Todavia, este momento de “apogeu” da municipalidade de que nos fala o autor teve vida bastante efêmera. Já no século XIV identificam-se sinais de fortalecimento da

⁷⁷ Nesse mesmo sentido, temos a afirmação de Godoy (1978, p. 23): “Na Espanha e em Portugal, o sistema de ‘cartas de foral’ ainda serviu para garantir a reocupação do território de onde era expulso o invasor árabe e, mesmo depois da recuperação da península, ainda, o regime foraleiro continuou como forma instituidora dos ‘concelhos’ locais”.

forma centralizada de administração, através das primeiras nomeações de *juízes de fora* para intervirem em assuntos de natureza municipal. Pouco tempo depois, grande parte da autonomia que os forais concediam aos concelhos foi amputada pela progressiva imposição de leis gerais para todo o reino, processo cuja culminância se deu com a promulgação das três *Ordenações do Reino*⁷⁸.

Bastante diferente é a opinião de Hespanha (1994), em seu *Às vésperas do Leviathan*. Interessado nas relações que se estabelecem, na esfera municipal, entre as franquias e prerrogativas dos concelhos e o progressivo avanço da centralização administrativa e do *ius commune* durante o século XVI, faz este autor importante distinção entre os níveis teórico e prático da autonomia municipal. Assim, considera ser fato que, do ponto de vista eminentemente abstrato e literal, houve uma efetiva diminuição da importância dos estatutos e dos costumes comunitários, da competência dos juízes ordinários dos concelhos e da influência dos poderes locais em favor, respectivamente, de leis gerais emanadas da corte, dos oficiais régios (alcaides e corregedores) e da nomeação de oficiais pelo rei para ocuparem cargos nos concelhos. Porém, considera ser igualmente verdadeiro que, na prática, tal submissão dos concelhos à administração régia se deu em ritmo bem mais lento do que faz supor, à primeira vista, a profusão de dispositivos legais promulgados

⁷⁸ Muito embora a autora dedique maior ênfase à resistência das instituições portuguesas às reformas administrativas empreendidas no século XVIII, visando racionalizar a divisão judicial e administrativa do reino, o trabalho de Silva (2003) contém diversas passagens que, ao mesmo tempo em que informam as diversas competências e prerrogativas concedidas às circunscrições territoriais lusitanas, reconhecem a “liberdade vigiada” pela Coroa a que se encontravam submetidas desde longa data.

Alguns concelhos, por exemplo - que contavam com juízes ordinários eletivos próprios, para julgamento da maior parte das causas em primeira instância – “tinham, em vez dos juízes eleitos da terra, muitas vezes iletrados, juízes de fora postos pela coroa, que eram sempre oficiais de carreira detentores de título acadêmico”

Por outro lado, às diversas circunscrições administrativas locais sobrepunha-se a administração régia, representada pelas Comarcas (ou correições), as Provedorias e os Distritos dos tribunais centrais, às quais competia apreciar recursos em face das decisões dos juízes locais.

neste sentido⁷⁹. Num contexto em que a coroa não dispunha de recursos humanos, técnicos e financeiros para fazer exercer seu efetivo domínio por sobre o vastíssimo território, que se estendia da China ao Brasil, passando pela África e pela Índia, faz sentido a tese de que, mais que a onipresença almejada pelos teóricos do Estado moderno, bastasse à coroa portuguesa receber tributo e homenagem dos municípios e da ampla rede de empreendedores postos a seu serviço; ou, nas palavras de Hespanha (1994, p. 380), “a leitura das fontes dá, de facto, a idéia de que o mundo local - sobretudo o das terras pequenas e médias - é um mundo onde a coroa só pretende dominar a partir de fora, para os limitados efeitos de assegurar certas receitas - de resto, cada vez menos decisivas no contexto do conjunto das receitas da coroa - e de manter uma nominal supremacia simbólica”⁸⁰.

A questão, porém, é polêmica, visto que outros autores, como Mattoso e Sousa (1992, p. 287), entendem que o avanço da centralização política e administrativa se deu, em Portugal, efetivamente às custas da autonomia municipal, visto que os

⁷⁹ O texto legal em que se baseiam os defensores da tese de submissão dos concelhos à autoridade régia é, principalmente, o contido no Livro I, Título XLVI, § 9º das *Ordenações Manuelinas*, que diz:

“E as Posturas, e Vereações que aasi forem feitas, e outorguadas, o Corregedor da Comarca nom lhas possa reuogar, nem outro ninhuu Official, ou Desembargadores Nossos, ante as façam cumprir, e guardar, e saber se as dam a boa execuçam, quando pola Cidade, ou Villa o dito Corregedor vier. Porém se ao fazer da Postura os que mais poucos forem em vozes quiserem agrauar, por lhes parecer que a sua tençam he melhor que os das mais vozes, poderam agrauar pera os Desembargadores do Agrauo da Nossa Relaçam; o qual agrauo tiraram aa sua custa, e nom do Concelho, e o que for determinado em Nossa Relaçam se guardará, e comprirá”

As *Ordenações Filipinas*, em seu Livro I, Título XLVI, § 29º, conservam praticamente a mesma redação, com a diferença de que aos Corregedores e Ouvidores dos Mestrados são conferidos maiores poderes de intervenção, nos seguintes termos:

“(…) Porém, quando os Corregedores e Ouvidores dos Mestrados forem por correição, informar-se-ão de seu Offício, se há nas Câmaras algumas posturas prejudiciais ao povo e ao bem comum, posto que sejam feitas com a solenidade devida, e nos escreverão sobre elas com seu parecer. E achando que algumas foram feitas, não guardada a forma de nossas Ordenações, as declarem nulas, e mandem que não se guardem”.

⁸⁰ Importa observarmos que esta obra contém uma aprofundada análise das diversas classes sociais e do funcionamento das estruturas de poder em Portugal, sendo de consulta obrigatória para qualquer estudioso do direito, da política e da sociedade portuguesa do início da era moderna.

concelhos dispunham de limitada possibilidade de resistência face à monarquia; concluem estes historiadores afirmando que:

“A integração das comunidades municipais no vasto organismo político, coordenado por um governo único, não resulta apenas da progressiva intromissão dos funcionários régios nos campos fiscal e judicial, mas também de uma estratégia política, que consiste em apertar os laços senhoriais que unem os concelhos ao rei, como seus vassalos colectivos. De facto, tudo indica que eles prestassem uma homenagem expressa de fidelidade, renovada, talvez, no princípio de cada reinado e quando o rei visitava pessoalmente a localidade. Sabemos que a cerimônia incluía o beija-mão e a prostração em terra”.

Ao debate entre os acadêmicos lusitanos encontramos correspondente nacional com Sérgio Buarque de Holanda (1978) e Nestor Goulart Reis Filho (1968), na medida em que estes autores defendem pontos de vista bastante diferentes acerca do tema, muito embora partindo da mesma base documental: a legislação.

O primeiro, no ensaio *O semeador e o ladrilhador*, ao comparar o processo de fundação de centros urbanos na América portuguesa com o ocorrido na América espanhola, verifica que, nesta, a conquista e o povoamento foram resultado de forte atuação do Estado, “impondo uma disciplina entre os novos e velhos habitantes dos países americanos, apaziguando suas rivalidades e dissensões e canalizando a rude energia dos colonos para maior proveito da metrópole” (Holanda, 1978, p. 62). A consubstanciação desta maior intervenção do Estado espanhol no processo de colonização seria representada pelo aparato jurídico elaborado especificamente para o fim de regular a construção dos núcleos urbanos na América - a célebre *Recopilacion de Leyes de Indias*. Já na América portuguesa, verificar-se-ia um sentido diverso no processo de urbanização.

Assim, a aparente irregularidade do traçado das cidades, a predominância de núcleos litorâneos e uma certa “liberalidade” dos portugueses em relação à administração de suas possessões, seriam resultado, entre outros fatores, de certas características mentais, sociais e culturais do povo lusitano, como o “desleixo”,

o “realismo”, a inflexibilidade das classes sociais e o individualismo (Holanda, 1978, p. 83), que redundariam numa certa “espontaneidade” como característica mais marcante da urbanização da América portuguesa:

“A cidade que os portugueses construíram na América não é produto mental, não chega a contradizer o quadro da natureza e sua silhueta se enlaça na linha da paisagem. Nenhum rigor, nenhum método, nenhuma previdência, sempre esse significativo abandono que exprime a palavra 'desleixo' - palavra que o escritor Aubrey Bell considerou tão tipicamente portuguesa como “saudade” e que, no seu entender, implica menos falta de energia do que uma íntima convicção de que 'não vale a pena...’” (Holanda, 1978, p. 76).

Reis Filho (1968, p. 73), por seu turno, partindo do conceito de urbanização como processo social, procura atribuir a circunstâncias econômicas, políticas e sociais de Portugal - e não a idiosincrasias do “espírito” lusitano, como fez Sérgio Buarque de Holanda - a maneira como se deu o estabelecimento de uma rede de cidades no Brasil-colônia, bem como as diferenças que se verificam, na prática, em relação à América espanhola. Assim, temos que:

“Até meados do século XVII, Portugal aplica no Brasil uma política urbanizadora que consistia em estimular, indiretamente, a formação de vilas nos territórios pertencentes aos donatários e a expensas desses, reservando-se as tarefas correspondentes à fundação, em seu território, de cidades com funções de centros de controle regional. Deixando a organização espacial daquelas a critério dos donatários e seus representantes, orientados apenas pelas Ordenações, procurou porém exercer uma influência mais direta e com controle mais eficaz sobre as cidades reais, para cuja fundação e desenvolvimento procurou fornecer, quase sempre, pessoal e recursos. Dotou-as, desse modo, de um quadro urbano que, sob vários aspectos, podia ser comparado com as experiências de maior importância, da mesma época, nas Índias ou com as obras de urbanização colonial de outras nações”.

Se no princípio da colonização não temos uma intervenção direta da coroa portuguesa na fundação de núcleos urbanos, mas uma delegação a particulares, em virtude da escassez de meios e da prioridade que Portugal conferia à exploração de seus domínios na Índia, não tardou a metrópole em perceber o risco que tal política representava à sua soberania sobre a colônia. Deste modo, seja pela instituição do Governo Geral do Brasil, em 1549, com progressiva ingerência nos negócios municipais, seja pela ampliação dos efetivos militares de linha na

colônia ou pela extinção do regime de donatarias - e reversão de seu patrimônio e atribuições à coroa -, ao longo do século XVIII a história administrativa brasileira seguiu firme curso no sentido da centralização. Conforme sintetiza Reis Filho (1968, p. 37):

“Ao serem atenuadas, porém, as condições iniciais de isolamento e quase abandono em que viveram os núcleos mais antigos e que justificaram e quase exigiram que os municípios ultrapassassem de muito as suas atribuições, preocupou-se a metrópole em combater tais excessos e em transformá-los, na medida do possível, em instrumentos dóceis da administração central”.

Em termos urbanísticos, as lacunas da legislação em relação ao ordenamento dos núcleos eram inicialmente supridas pela aplicação de um direito subsidiário - no caso, as normas eclesiásticas contidas nas *Constituições sinodais* -, conforme tratado com apuro em *Nosso Chão: do sagrado ao profano*, de Murillo Marx (1988). Todavia, o processo de centralização, pelo qual a monarquia portuguesa passou a monopolizar a atividade legislativa, não colocou, no lugar deste direito subsidiário, legislação específica que suprisse adequadamente - ou, ao menos, com a mesma eficácia - as necessidades dos núcleos urbanos, pois é somente a partir do final do século XIX que começam a surgir os primeiros compêndios legislativos leigos sistematizados, dedicados exclusivamente às questões urbanas.

Não seria impróprio afirmarmos, portanto, que a autonomia a princípio conferida aos concelhos, tanto em Portugal, como em sua transposição para a colônia, foi resultado de uma política premeditada pela monarquia lusitana, para a qual concorreram não apenas motivações de ordem econômica (escassez de recursos), mas também estratégicas e militares, visto que o município português, conforme bem aponta Gomes da Silva (1991, p. 145), é produto típico do ambiente da Reconquista.

Assim, apesar da feição fortemente centralizadora do Estado nacional português, razão mesma de sua existência enquanto tal, a magnitude do empreendimento

ultramarino impôs a administração descentralizada do Brasil colonial, por meio da iniciativa privada institucionalizada no sistema de capitanias⁸¹.

Tal descentralização ensejou o surgimento de elites locais concorrentes, eventualmente afinadas entre si por interesses econômicos comuns ou disputas regionais de poder.

Referidas disputas acirram-se no momento em que o país proclama sua independência de Portugal, haja vista que, num contexto no qual o poder emana da esfera local ou regional, qualquer submissão à esfera central se afigura como indesejada intromissão, indireta, de um poder local sobre os demais. Somente a figura emblemática do Imperador, pairando acima dos interesses locais e regionais, seria capaz de manter a coesão do Estado, evitando sua fragmentação, como ocorreu na América espanhola.

⁸¹ Apesar de reconhecer que o regime absolutista português, inaugurado no reinado de D. Manuel, significou o desmoronamento do “maravilhoso edifício municipal” português, organizado na forma de concelhos, na medida em que “os forais, de cartas de direitos que eram, se transformaram em diplomas de exação fiscal”, Godoy (1978, pp. 26-8) defende a tese de que as Câmaras Municipais instaladas no Brasil não corresponderiam exatamente ao instituto dos conselhos portugueses; pelo contrário, para o autor “As reformas [das Ordenações] operadas em Portugal eram desconhecidas dos homens da expedição Afonsina [referindo-se a Martim Afonso de Souza], que, afeitos às artes da navegação e aos negócios das Índias, tinham dos problemas de governo das cidades, os conhecimentos da tradição oral, das gerações precedentes a D. Manuel. “Não fora este fato, outro de tanta importância mostraria que os homens da expedição, na sua maioria, provinham dos empórios portugueses do Flandres. Esta gente, por certo, ligara-se aos costumes locais, fonte original do ‘concelho municipal’.” “Estes fatos esclarecem similitudes, a partir do título: o da Câmara Municipal de São Vicente e o das Câmaras das cidades flamengas. No quinhentismo, na metrópole, vigiam os ‘concelhos’. Nenhum instituto em Portugal se conheceu, à época do descobrimento, designado por Câmara” Muito embora a tese de Godoy seja atraente, na medida de sua coerência com a liberdade de que desfrutaram as Câmaras Municipais durante o Brasil-colônia, a qual implicava, inclusive, maior adesão aos costumes, como fonte do direito, do que às próprias Ordenações do Reino - vide acerca do tema Ruiz (2004) -, há de se convir que seu alcance é bastante limitado e sua fundamentação quase que exclusivamente terminológica, por incapaz de fornecer explicação para o crescente, indiscutível e, admitida a tese do autor, incompreensível controle exercido sobre as Câmaras pelo governo metropolitano a partir do século XVII e tampouco para a tolerância à alegada diferença entre concelhos e Câmaras, mesmo nas novas povoações estabelecidas quando a interferência régia já se fazia mais sentida.

A Constituição de 1824 impôs ao país uma certa hipertrofia do poder central - representada no "desequilíbrio" da clássica fórmula de tripartição de poderes em favor das prerrogativas imperiais, por meio do *Poder Moderador* -, como forma, mesmo, de contrabalançar o regionalismo expresso no Parlamento. A isto acresce a livre disposição, pelo Imperador, dos cargos dos presidentes das províncias (art. 165 da Constituição do Império) e, indiretamente, o controle das Câmaras Municipais, conforme estabelecido pela lei de organização municipal de 01/10/1828.

Como bem salientou Lopes (2003b, pp.208-9):

“As câmaras eram corporações e como tais dispunham do privilégio de terem seus estatutos (leis, posturas, sistema jurídico próprio, autonomia, jurisdição contenciosa por meio de juízes ordinários). (...)

“A lei de 1º de outubro de 1828 (o Novo Regimento das Câmaras Municipais) tenta adequar essas antigas corporações ao novo regime centralizador. E o pressuposto do processo é uma concepção clara de que o direito deve ser em princípio territorial e não pessoal, ou seja, de que todos os habitantes de um território submetem-se a um só ordenamento. Em outras palavras, o direito deixa de ser estamental para converter-se em territorial. *Do ponto de vista jurídico o primeiro sucesso importante da reforma das câmaras é separar, ou iniciar o processo de separação, das funções administrativas e judiciais*”.

D. Pedro I irá, todavia, enfrentar forte resistência política a este modelo centralizador de Estado, a qual irá redundar em sua abdicação. Inaugura-se, assim, o debate que irá marcar todo o período da Regência, no seio do bloco que se opôs a D. Pedro I, onde se defrontarão as posições dos liberais "Moderados", defensores da manutenção da unidade do Estado monárquico, mas sob um regime parlamentarista à inglesa, e dos "Exaltados", defensores de reformas profundas no sentido federalista e até mesmo republicano (Ferreira, 1999, p. 26).

Após uma série de idas e vindas nas Casas Legislativas, é aprovado um projeto de reforma constitucional - o ato adicional de agosto de 1834 - em que a ala dos Moderados cede, em parte, às reivindicações dos Exaltados, concedendo-se maior autonomia às províncias sem, contudo, eliminar por completo o controle do governo central no âmbito regional e local. Entre outras medidas, os Conselhos Provinciais -

órgãos até então meramente consultivos - são substituídos pelas Assembléias Provinciais, com amplas atribuições, inclusive sobre os municípios, situação que gerará conflitos entre aquelas e o governo central, ao qual se manteve a incumbência de nomear os presidentes das províncias⁸² (Ferreira, 1999, p.30).

Apesar de menos ousada que a proposta original de reforma constitucional aprovada na Câmara dos Deputados em outubro de 1831, onde se previa, além da criação de Assembléias Legislativas provinciais bicamerais, a extinção do Poder Moderador e do Conselho de Estado e o fim da vitaliciedade do Senado (Ferreira, 1999, p. 27), o Ato Adicional de 1834 foi descentralizador o bastante para provocar sérias ameaças à unidade nacional, pois logo após sua promulgação eclodiram diversas rebeliões nas províncias, como a Cabanagem, no Pará; a Sabinada, na Bahia e a Farroupilha, no sul do país.

Tal situação de instabilidade institucional conduziu à chamada "reação centralizadora" que, a partir de 1840, irá tentar frear a autonomia excessiva das províncias, por meio da Lei de Interpretação do Ato Adicional, promulgada em maio de 1840; do restabelecimento do Conselho de Estado, em novembro de 1841 e da reforma, no mesmo mês, do Código de Processo Penal de 1832, pela qual se retiravam atribuições dos juízes de paz, eleitos localmente, em favor de autoridades de livre nomeação pelo governo central ou pelos presidentes de província.

Tais medidas centralizadoras, contudo, apesar de restringirem a autonomia e o alcance das prerrogativas dos poderes locais, na verdade consolidavam entre estes e o governo central uma relação de mútua dependência:

⁸² De acordo com Costa (1987, p. 8), "os grupos no poder consideravam o Ato Adicional (1834), que garantiu maior autonomia aos governos provinciais, a última concessão aos anseios dos grupos radicais. A partir de então, as elites se tornaram mais conservadoras e trataram, na expressão de um de seus representantes, de 'parar o carro revolucionário'".

"Longe de terem sido politicamente destruídos pelo governo central, os chefes locais teriam se aliado a ele, com benefícios para os dois lados: o governo ganhava sustentação nas 'bases' rurais, os senhores territoriais legitimavam seu domínio político em nível local. A moeda principal do sistema eram as eleições nacionais, dominadas, na prática, pelos chefes locais, os senhores de terras. Através das eleições, esses chefes comprovavam a lealdade devotada por suas respectivas clientelas, dirigindo seus votos aos candidatos do governo central. Em troca, ganhavam a designação para postos oficiais, importantes para reforçarem seu predomínio junto aos seus seguidores.(...) A estrutura formalmente centralizada do sistema político e administrativo escondia, portanto, o enorme poder dos chefes locais, que mantiveram um alto grau de liberdade" (Ferreira, 1999, p. 36).

Como bem observado por Dolhnikoff (2003, p. 467), o sistema de clientela e patronagem, originado no próprio processo de colonização portuguesa, continuou, durante o Império, a desempenhar seu papel como mecanismo para a construção da unidade nacional, pois

"o Estado que então se construía carecia de aparelho burocrático e administrativo capaz de impor sua hegemonia sobre todo o território da América portuguesa. As dificuldades de comunicação e de transporte, aliadas à escassez de funcionários, tornavam impossível uma centralização excessiva. A criação de governos autônomos regionais significava a organização de um aparato administrativo local que poderia e deveria servir como braço do Estado na região, uma condição estrutural *sine qua non* para a construção de um Estado nacional viável".

Será, portanto, este arranjo institucional instável e paradoxal, mas inegavelmente eficaz, entre centro e regiões, que perpassará todo o Império e será legado à República - a qual, de certa maneira, realizará as aspirações descentralizadoras dos liberais Exaltados, que lutaram na reforma constitucional de 1831 pelo estabelecimento de uma "monarquia federativa".

Com a Independência, e a outorga da primeira Constituição brasileira, em 1824, bem como com a Lei Regulamentar Imperial de 01/10/1828, são delimitadas esferas de competência para estados e municípios. No que concerne à regulação do espaço urbano, contudo, tais esferas são de certa maneira concorrentes, na medida em que não se permite a qualquer uma delas a jurisdição absoluta sobre matérias ligadas ao urbano, tampouco autonomia financeira para o empreendimento isolado de políticas urbanas por parte dos municípios: cria-se uma relação de dependência

dos municípios em face dos governos provinciais, a qual estreita, no âmbito legal, vínculos centralizadores já existentes no nível ideológico.

Rocha Filho (1986, pp. 22-4) aponta para o importante fato de que, muito embora a Constituição de 1824 declarasse formalmente a autonomia municipal, a legislação complementar citada dispôs expressamente que “as Câmaras são corporações meramente administrativas”, reduzindo o *status* de que desfrutavam durante o período colonial, conforme visto. Com a lei provincial nº 18, de 18/04/1835, cresceu o nível de subordinação administrativa e política do município aos presidentes provinciais, pois o cargo de prefeito municipal, criado por aquele diploma, passou a ser de livre nomeação destes.

Tal situação não será, de fato, alterada com o advento da República, que salvo algumas alterações pontuais no quadro de competências, manterá o vínculo de interdependência, a falta de autonomia financeira e a concorrência de atribuições no trato do espaço urbano.

III.2 - Propriedade fundiária como mercadoria

O ano de 1850 marca a transição entre o domínio relativo e o domínio absoluto da terra no Brasil, pois é quando se promulga a lei imperial nº 601, chamada *Lei de Terras*. Cabe aqui abriremos um parêntese para tratarmos deste tema, já que, segundo Roberto Smith, esta lei constitui o “estatuto fundamental do disciplinamento da propriedade da terra no Brasil, porque a partir daí é que se estruturariam as bases através das quais o Estado conferiria legitimidade à

propriedade da terra, e tentaria objetivar a separação entre as esferas do público e do privado” (*apud* Castillo, 1993).

Com a proclamação da Independência, em 1822, deixou de vigorar no país o sistema colonial de concessão de terras através de sesmarias, que submetia o concessionário a determinados vínculos com o poder concedente, tornando a propriedade do solo um direito precário e relativo. Todavia, nova regulamentação acerca da questão fundiária veio a lume somente 28 anos depois, com a lei imperial nº 601/1850. Isto criou uma situação de lacuna jurídica, a qual foi integrada, nesse ínterim, pelo instituto mais assemelhado à propriedade: a posse de fato. Conseqüentemente, ocorreu o reforço da alta concentração de terras nas mãos dos poucos que já a detinham na vigência do sistema anterior, por serem os únicos dotados de capacidade econômica para ocupar os vazios existentes⁸³.

A *Lei de Terras* e sua regulamentação, de 1854, através do decreto imperial nº 1318, obrigando ao registro paroquial de todas as terras, eram válidas, a princípio, para os apossamentos rurais. Todavia, não paira dúvida acerca de sua influência sobre a terra urbana, visto que, após o seu advento, a propriedade fundiária adquiriu *status* jurídico que a habilitava a servir como garantia hipotecária, transformando-a em direito real, portanto. Segundo Rolnik (1997, p. 23):

⁸³ De acordo com Marx (1991, p. 103), "ao atender a um suplicante, a Resolução de 17 de julho de 1822 havia casuística e provisoriamente suspenso o antigo sistema de concessão de terras, o das sesmarias, porém não havia instaurado um outro que completasse a reformulação pretendida. Indecisão que se prolongou até 1850 e permitiu, enquanto perdurou, uma única forma de obtenção da terra rural, a da posse de fato, fato que só fez aguzar o problema da excessiva concentração da terra na mão de muito poucos, embora representasse vistas grossas a generalizadas invasões".

“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”.

Conforme já discutido em profundidade por Castillo (1993), em seu *A fragmentação da terra: propriedade fundiária absoluta e espaço mercadoria no município de São Paulo*, a promulgação da *Lei de Terras*, instituindo a propriedade absoluta do solo, tanto no campo como, de fato, na cidade, insere-se em um contexto histórico de amplo alcance, que abarca a imposição dos interesses do capitalismo industrial emergente, a criação de mercados consumidores, a divisão internacional do trabalho, bem como a difusão dos princípios econômicos liberais.

A Inglaterra, principal potência econômica do século XIX, encontra-se, em 1850, em pleno surto industrial. A magnitude de sua produção, propiciada pelas novas tecnologias, implicava em que fosse de seu máximo interesse que toda a economia mundial se amoldasse a certos princípios econômicos, baseados na produção em escala geométrica de bens de consumo; no trabalho livre e assalariado; na divisão internacional do trabalho, com a interdependência econômica entre as nações, e na livre circulação de mercadorias.

Nesta nova ordem, ao Brasil caberia o papel de nação periférica exportadora de matérias-primas e consumidora de bens industrializados, bem como de receptáculo dos capitais excedentes britânicos, aplicados na pequena indústria e em infra-estrutura.

Não por acaso, a *Lei de Terras* surge no mesmo ano da *Lei Euzébio de Queiroz*, que proibia o tráfico de escravos. Desta forma, ela possibilita a imobilização em terras dos capitais volatilizados com a progressiva cessação do comércio de escravos.

Paralelamente, a *Lei de Terras*, contemporânea do início da imigração de trabalhadores estrangeiros, serviu à consolidação do latifúndio, ao sacramentar sua extensão mediante a mera formalização do registro, com isto vedando o acesso a toda a terra disponível (terras devolutas) senão por ato jurídico de compra e venda. Tal medida impedia, via de regra, os trabalhadores livres de terem acesso imediato à terra, o que os obrigava a vender sua força de trabalho como meio de subsistência. No âmbito da cidade, mais especificamente no caso de São Paulo, é possível atribuir à *Lei de Terras* a origem remota do retalhamento de todo o solo disponível para venda em forma de loteamentos, conforme bem observa Castillo (1993):

“A emergência da propriedade absoluta representa, em São Paulo, o coroamento do processo de atendimento de interesses privados, por parte do poder público, através de uma política fundiária ao longo dos séculos. Os interesses da coletividade perdem terreno (literalmente) para os particulares, fazendo-se da privatização quase que um ‘projeto oficial’ (...). As terras devolutas (...) foram sendo rapidamente incorporadas ao domínio privado após 1850 (muitas vezes de maneira ilícita, já que após 1850 não se poderia mais obter terras por concessão), em função da nova lógica do espaço mercadoria que começa a se impor.

“O impacto da absolutização da propriedade na cidade de São Paulo ocorre através dos loteamentos de iniciativa privada. Agora, não somente a municipalidade influi diretamente na expansão física da área urbanizada (através do parcelamento do rocio), mas também os particulares surgem como promotores da produção do espaço”.

A irregularidade destes “loteamentos a prestações”, considerados por Prado Jr. (1953) como “o maior veio de ouro que se descobriu nesta São Paulo de Piratininga do sec. XX” e tão bem estudados por Grostein (1987), contaminou a própria legislação urbanística, na forma de sucessivas “regularizações” sumárias de loteamentos clandestinos⁸⁴.

⁸⁴ Marx (1991, p. 121) reitera o vínculo entre a irregular convivência de dois sistemas antagônicos de concessão de terras urbanas, os loteamentos privados e uma legislação tolerante: “No último século, quando se busca reorganizar o sistema fundiário nacional, persistem as concessões e os aforamentos de terras municipais, bem como despontam os empreendimentos urbanizadores privados, com o fracionamento acentuado e a rápida comercialização de glebas inteiras. Os códigos de posturas municipais de fins do império - aprovados pelas assembleias provinciais - e os atos e resoluções na primeira infância da república - atentos à nova realidade política e administrativa dos municípios - encaram, de forma tímida, a partilha do antigo patrimônio público e o advento do loteamento particular”.

Todavia, a principal conseqüência da *Lei de Terras* para a cidade consistiu na legitimação da mercantilização do solo, num processo que, a longo prazo, se estenderá para a cidade como um todo, mediante o ativo posicionamento do Estado em favor dos interesses privatistas e especulativos envolvidos - não apenas com o tradicional papel de “garantidor” das relações jurídicas, mas como verdadeiro agente promotor e legitimador das transformações⁸⁵.

Como observou Maria Adélia A. de Souza (2004, p. 533), citando Wilson Fina: “a chegada do regime republicano despertou o espírito dinâmico dos paulistanos. Uma nova onda expansionista invadiu a cidade e os proprietários das chácaras, tanto no centro quanto na periferia, parcelaram suas terras, numa febre desesperada para venda de terrenos a crédito”. Ao mesmo tempo, os primeiros anos da República assistiram à tentativa, capitaneada pelo governo central, de diversificação da economia nacional, então dependente, quase que exclusivamente, da monocultura exportadora. Nesse sentido, a reforma bancária de 1890, efetuada pelo então ministro da Fazenda Rui Barbosa nos moldes da reforma norte-americana de 1874 (Barbosa, 1987, p. 275), ao elevar a quantidade de crédito disponível, por meio da criação de bancos emissores regionais, e incentivar a emissão de ações por novas empresas de capital aberto (o chamado *encilhamento* – referência ao momento de preparação de cavalos nas disputas hípicas de velocidade), propiciou talvez não a formação⁸⁶, mas certamente a forte dinamização do mercado imobiliário urbano

⁸⁵ Conforme bem colocado por Silva (1984, p. 139), “à medida que as terras ao redor da cidade vão sendo paulatinamente valorizadas devido ao crescimento urbano, a política desenvolvida pela Câmara se fará no sentido de transformar os interesses públicos em privados, ou seja, a privatização - não a estatização, entenda-se - torna-se basicamente um projeto oficial”.

⁸⁶ De se notar que já existia na cidade um mercado de loteamento e comércio de terrenos urbanos organizado em termos profissionais desde, pelo menos, a iniciativa de Glette e Nothmann de parcelamento da chácara Mauá e abertura do loteamento dos Campos Elíseos, em 1870.

na cidade de São Paulo, haja vista que muitos dos novos empreendimentos bancários e comerciais iniciados naquele momento tinham na “atividade imobiliária – venda e compra de terrenos urbanos – sua base de sustentação”⁸⁷ (Barbosa, 1987, p. 176)

Por outro lado, a forte instabilidade do mercado internacional de café, sujeito a crises de superprodução e conseqüente desvalorização do produto, forçou à diversificação de investimentos, inclusive em terras urbanas – cuja demanda era incrementada pelo intenso fluxo imigratório. Simultaneamente, do atrelamento da economia agroexportadora ao sistema financeiro, fonte dos financiamentos para o plantio e a comercialização do café, em relação ao qual o Estado servia, em última instância, como elemento garantidor, decorreu a institucionalização, no governo Bernardino de Campos (1902-4), da hipoteca de imóveis urbanos - praticada, mas pouco usual até então:

“Além das atividades industrial e comercial, o imóvel urbano vai ser considerado para investimento, seja como bem hipotecável para crédito agrícola ou industrial, seja como fonte segura e rentável para garantir o fazendeiro de perdas futuras, seja para o próprio intermediário do café ou mesmo para o comissário” (Barbosa, 1987, p. 200)

Nesse contexto, adquirem novo sentido as reformas urbanas das primeiras décadas do século XX, pois não obstante o incremento populacional da cidade e os problemas de infra-estrutura urbana dele decorrentes, como a falta de saneamento, habitação, transporte e áreas de lazer (para muitos dos quais o poder público encontrará solução na regulamentação), o urbanismo será empregado, no mais das vezes, como técnica para o “embelezamento” da cidade, com base em modelos europeus, de maneira a valorizar a propriedade urbana e estimular novas formas de aplicação de capital (Barbosa, 1987, p. 186): “a cidade estava se aprontando, se

⁸⁷ Além da tese de Barbosa (1987), outra fonte recomendável para o estudo das diversas empresas dedicadas a atividades urbanizadoras em São Paulo no período de 1890 a 1911 é a dissertação de Brito (2000).

embelezando para que seus imóveis tivessem mais que um valor de uso, mas um valor substancial de troca” (Barbosa, 1987, p. 193).

Ao mesmo tempo, tal prática habilitava a cidade a participar, em igualdade de condições com outras capitais do continente americano, do altamente competitivo processo de atração da mão-de-obra européia, essencial à manutenção da economia cafeeira.

III.3 - Economia cafeeira e descentralização republicana

No estado de São Paulo, a primeira norma de organização municipal do regime republicano foi o decreto estadual nº 13, de 15/01/1890. Tratou-se de norma de transição, do antigo para o novo regime, pela qual foram instituídos, “até a definitiva constituição dos Estados Unidos do Brasil, ou antes, se assim convier”, para a gestão dos governos municipais, *Conselhos de Intendência Municipal*, compostos de 3 a 9 membros nomeados pelo governador do estado. A tais *Conselhos de Intendência* foram atribuídas as mesmas competências reservadas às Câmaras Municipais pela lei imperial de 01/10/1828, mas sua falta de autonomia era evidente, haja vista do disposto no art. 7º do decreto nº 13/1890:

“Artigo 7º - O Governador do Estado reserva-se o direito de cassar ou anular as deliberações ou posturas municipais, que forem contrárias às leis do Estado ou da Nação, ou prejudiciais ao interesse do município, do Estado ou da Nação.

“§ único – Os conselhos de intendência enviarão ao Governador do Estado cópias autênticas de todas as posturas municipais, dentro de 30 dias contados de sua decretação, sendo responsabilizados os que não o fizerem”

Ironicamente, o decreto foi baixado sob a justificativa da necessidade de se promover a emancipação dos municípios, conforme consta dos considerandos que o introduzem:

“Considerando que a tutela administrativa, exercida durante mais de meio século sobre os municípios, só tem produzido o entorpecimento e a penúria na sua vida econômica;
“Considerando a urgente necessidade de emancipar os municípios, confiando-lhes a faculdade de proverem aos seus próprios negócios, segundo a índole do regime recentemente proclamado;

“Considerando que só a descentralização, pelo estabelecimento da autonomia municipal, conseguirá despertar as energias locais, impulsionar a vida pública e expandir as forças latentes do Estado:

“Considerando a necessidade de garantir os inestimáveis benefícios da instituição da autonomia municipal pela prevenção e repressão a quaisquer anormalidades”.

Promulgada a Constituição da República de 1891, esta dedicou aos municípios somente o artigo 68, que assim se expressa:

“Os Estados organizar-se-ão de forma a que fique assegurada a autonomia dos Municípios, em tudo que diga respeito ao seu peculiar interesse.”

A Constituição do estado de São Paulo, daquele mesmo ano, reafirmou nominalmente tal princípio, mas também introduziu dispositivo que pode ser considerado o primeiro a submeter, legalmente, o município ao poder estadual, na vigência da nova ordem republicana:

“Art. 54.º As deliberações e atos do governo municipal só poderão ser anulados pelo Congresso:

“§ 1º) quando contrários a esta e à constituição federal;

“§ 2º) quando ofenderem direitos de outros municípios e estes representarem;

“§ 3º) quando forem exorbitantes das atribuições do governo municipal”

Muito embora a Constituição estadual de 1891 tenha silenciado a respeito da forma de exercício do poder no município, ao se referir genericamente ao “governo municipal”, a nova lei de organização municipal do estado de São Paulo, de nº 16, promulgada em 13/11/1891, restabeleceu as Câmaras Municipais, mantendo, a princípio, o sistema de intendências, que vigorou na Capital até a promulgação da lei municipal nº 374, de 21/11/1898, a qual criou o cargo de prefeito, com fulcro na autorização contida no art. 92 da lei nº 16/1891⁸⁸.

⁸⁸ “Art. 92 – Os municípios poderão organizar o seu governo sob forma diversa da estabelecida na presente lei, suprimindo e substituindo as autoridades criadas e criando outras com atribuições diferentes, respeitados os princípios fundamentais e os preceitos gerais consagrados na Constituição do Estado”

Do rol das fontes de receitas consignadas pela Constituição Federal de 1891 aos estados, o de São Paulo, ainda por força do disposto na lei nº 16/1891⁸⁹, destinou aos municípios, entre outras fontes de menor importância, como tarifas pela prestação de serviços públicos e taxas pelo exercício do poder de polícia:

- 1) o produto da alienação, aforamento e locação dos móveis e imóveis pertencentes ao domínio privado dos municípios, compreendidas as terras devolutas situadas num raio de 6 km contados a partir da praça central de cada um deles;
- 2) o imposto de indústrias e profissões e 3) o imposto predial.

Ocorre que, apesar (ou, talvez mais propriamente, em virtude) da considerável importância deste último tributo em relação ao montante das receitas tributárias da Capital, esta recebeu tratamento diferenciado dos demais municípios, vez que o imposto predial ali arrecadado compunha a receita do estado, e não do município.

O impacto de tal tratamento, assim como seu conteúdo político, ficam evidentes pela análise das cifras indicadas no anexo 3: se no período de 1899 a 1926, conforme dados obtidos, a arrecadação do imposto predial representou, em média, o equivalente a 6,12% das receitas tributárias estaduais, o mesmo tributo, caso tivesse sido arrecadado pelo município, representaria, em média, 39,65% de suas receitas ordinárias.

⁸⁹ A Constituição de 1891 assim dispôs sobre esta matéria:

“Art. 9º - É da competência exclusiva dos Estados decretar impostos:

“1) sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção;

“2) sobre imóveis rurais e urbanos;

“3) sobre transmissão de propriedade;

“4) sobre indústrias e profissões.

“§ 1º Também compete exclusivamente aos Estados decretar:

“1) taxa de selo quanto aos atos emanados de seus respectivos governos e negócios de sua economia;

“2) contribuições concernentes aos seus telégrafos e correios.”

Outrossim, o art. 12 da mesma Carta facultava aos estados, assim como à União, criarem outras fontes de receita, desde que não contrárias àquelas expressamente indicadas.

Por outro lado, tendo em vista o acelerado ritmo de crescimento da base tributária vinculada ao imposto predial ao longo das três primeiras décadas do século XX, particularmente notável no município da Capital - e, por conseguinte, a estabilidade de tal tributo no contexto da repartição das receitas tributárias de então, pela qual dependia o estado, em grande monta, da arrecadação do imposto de exportação, bastante afetado pela instabilidade inerente ao mercado internacional de café -, torna-se ainda mais aparente a desvantagem para o município de São Paulo decorrente da privação do produto da arrecadação do imposto predial – causa, em grande medida, da incapacidade do município em atender às crescentes demandas por obras e serviços públicos no período e da subordinação às ingerências estaduais em seus negócios.

Com a reforma da Constituição paulista, em 1905⁹⁰, e a promulgação da lei estadual nº 1038, de 19/12/1906, atenuou-se a subordinação dos municípios ao estado. Por um lado, a simples alegação de exorbitância de atribuições, referida no art. 54, §3º da Constituição de 1891, deixou de representar motivo para anulação, pelo Congresso estadual, de deliberações e atos dos governos locais. Por outro, ao rol de fontes de receitas tributárias consignadas aos municípios, acrescentaram-se as taxas de publicidade sobre a fixação de letrados, emblemas, anúncios e reclamos e a taxa de viação.

Todavia, as finanças municipais permaneceram, mormente na Capital de São Paulo, em grande parte dependentes das rendas provenientes da arrecadação do imposto de indústrias e profissões, a qual sofria, indiretamente, os efeitos das sucessivas crises econômicas ocorridas durante a Primeira República.

⁹⁰ Consoante a ampla competência atribuída aos estados durante a Primeira República de se regerem por suas próprias leis, a Constituição paulista sofreu sucessivos processos de reforma política, em 1905, 1911, 1921 e 1929, totalmente independentes da intervenção da União.

Quanto ao imposto de viação, mesmo o progressivo incremento de sua relevância nos orçamentos municipais, que pode ser verificada no anexo 2, decorrente da ampliação da malha viária da cidade, foi contrabalançado pela precariedade, conforme veremos adiante, do lançamento e arrecadação da taxa de calçamento, cujos recursos, muitas vezes orçados, não foram efetivamente arrecadados ou deram ensejo a custosas restituições em exercícios futuros.

Em face do exposto, a partir do novo quadro jurídico surgido com a República, “quanto às competências, Estado e Município esbarram-se nas suas atribuições, e não raro, artigos publicados neste período, por técnicos da área, deixam transparecer ingerências estaduais em assuntos municipais” (Taralli, 1993, p. 72). Rocha Filho (1986, p. 27), por seu turno, afirma que “a autonomia municipal, sem recursos próprios, ficou só nos textos legais, durante os 40 anos em que vigorou a Constituição de 1891”.

Sem competências ou prerrogativas definidas, os municípios ficaram sujeitos aos interesses e às feições que lhe dessem os respectivos estados, sendo freqüentes as intervenções diretas destes em seus municípios – situação que somente foi atacada, na esfera jurídico-institucional republicana, pela reforma constitucional de 1926, que concedeu à União o direito de intervir nos Estados para proteger a autonomia municipal. Importante notar, neste particular, que o processo de centralização política que viria a caracterizar o regime instalado após o sucesso da Revolução de 1930, concordando com os precedentes institucionais abundantes na história nacional, insinuava-se discreta, porém firmemente junto a parcela relevante da elite intelectual brasileira, mesmo durante o apogeu da Primeira República, em vista de sua insatisfação com a amplitude do modelo federativo adotado pela Constituição de 1891, no que concerne às competências atribuídas aos estados.

Nesse sentido, temos que João Mendes Júnior⁹¹ esforçou-se, em artigo elaborado em 1912, por esclarecer a diferença entre os conceitos de soberania e autonomia, assim como as relações entre os entes políticos federados, concluindo que, ao contrário do que pretendiam muitos dos defensores paulistas do chamado “ultrafederalismo”, os estados não possuíam soberania – atributo exclusivo da Nação -, mas apenas autonomia administrativa para a gestão dos assuntos que lhes são próprios, a qual se subordina à soberania nacional, conforme definida e regulada pela Constituição Federal:

“Alguns pretendem ver no Estado Federal uma soberania dual, e, em cada Estado federado, uma fração de soberania: isto não é somente um erro; é mais do que um erro, é uma falsidade; é mais do que uma ilusão, é uma quimera. A soberania não está nem no Estado Federal nem nos Estados federados; tanto aquele, como estes, não passam de organismos para as funções da soberania, que decorrendo, só, toda e uma, da Nação inteira, persiste só, toda e uma, na Nação inteira” (Mendes Jr., 1912, p. 249)

Necessário mencionar, também, que muito embora o sistema político advindo com a República houvesse promovido avanços relativamente ao período imperial, particularmente no que concerne ao fim do voto censitário, a participação política conservava-se como privilégio de poucos, haja vista a exclusão de grande parte da população - analfabetos, mulheres e imigrantes, por exemplo - dos pleitos eleitorais, como também a notória sucessão de vícios - voto a descoberto, falsificação de resultados, “degola” de candidatos eleitos - que tanto comprometia a lisura do processo político, especialmente no âmbito local⁹². Tal estado de coisas foi assim sumarizado em outro estudo:

⁹¹ Nascido na cidade de São Paulo aos 30/03/1856, bacharelou-se pela Faculdade de Direito de São Paulo em 1877. Em 1880, foi eleito vereador e serviu como presidente da Câmara no biênio 1881-2. Nomeado lente substituto, em 1889, da escola onde se formou, tornou-se lente catedrático de prática forense em 1891 e catedrático de teoria do processo civil, comercial e criminal e prática forense em 1896. Foi eleito diretor da Faculdade de Direito de São Paulo em 1912, tendo exercido o cargo até 1915. No ano seguinte, foi nomeado ministro do Supremo Tribunal Federal.

⁹² Acerca deste tema, temos como de leitura obrigatória a hoje clássica obra do Min. Víctor Nunes Leal (1978), *Coronelismo, enxada e voto*.

“Configurava-se uma situação de certa forma ambígua: a escolha do prefeito não levava em conta o jogo das várias forças sociais divergentes; mas o escolhido também não dispunha da capacidade de desenvolver um programa autônomo de intervenções consistente. Não conseguia, enfim, introduzir uma *racionalidade* afinada com os interesses e a ideologia dos grupos sociais no poder. O que os prefeitos do primeiro período fazem, na verdade, é refletir de forma descoordenada os anseios europeizantes de urbanização, característicos da aristocracia cafeeira, ao mesmo tempo em que realizam intervenções esparsas e episódicas em alguns dos problemas mais urgentes da cidade” (Prefeitura do Município de São Paulo, 1979, pp. 21-2).

No que concerne à infra-estrutura econômica, a crise geral do capitalismo, manifesta na quebra da bolsa de valores norte-americana em 1929, muito embora não tenha dado causa, agravou sobremaneira as conseqüências da difícil situação enfrentada pela cultura do café, base da economia agro-exportadora brasileira, durante a década de 1920, vez que posta diante do paradoxo da superprodução num quadro de artificial sustentação de seu preço, em detrimento das finanças públicas.

A política de valorização artificial dos preços do café havia sido institucionalizada em fevereiro de 1906, por meio do *Convênio de Taubaté*, firmado entre os estados cafeeiros, no qual se definiu que o governo interviria para a regulação da oferta e da procura do produto, adquirindo excedentes com empréstimos externos, a serem suportados com a instituição de tributo equivalente em ouro incidente sobre a exportação de café, ao mesmo tempo em que seria desencorajada a expansão da cultura cafeeira (Furtado, 1975, p. 179). Após sucessivas altas e baixas no comércio internacional do produto adotou-se, a partir de 1924, um amplo esquema de valorização, sustentado por compromissos financeiros assumidos no exterior e posto em prática pelo recém-criado *Instituto do Café*, órgão responsável não apenas pela compra de excedentes, mas pelo completo controle da oferta de café no mercado, visando à alta de seus preços (Prado Jr., 1970, pp. 231-3).

Conforme análise de Furtado (1975, pp. 155), a economia brasileira, antes fundada no binômio *exportação de produtos primários/trabalho escravo*, não tinha possibilidade, dentro do novo cenário de introdução do trabalho assalariado, de se

adaptar às regras do *padrão-ouro*, base de toda a economia internacional na passagem do século XIX para o XX, pois sua participação relativa no comércio internacional era desproporcional ao seu lastro monetário, indispensável à cobertura de eventuais *deficits* na balança de pagamentos⁹³. Desta forma, o país estava sujeito a sofrer, de forma mais aguda, quaisquer oscilações no sistema internacional de trocas, como a que ocorreu em 1929⁹⁴, pois "no momento em que deflagrava uma crise nos centros industriais, os preços dos produtos primários caíram bruscamente, reduzindo-se de imediato a entrada de divisas no país de economia dependente. Enquanto isso, o efeito dos aumentos anteriores do valor e do volume das exportações continuava a propagar-se lentamente" (Furtado, 1975, pp.157-8).

Em suma, a política econômica adotada durante o apogeu e a crise do ciclo cafeeiro consistiu em uma engenhosa, mas arriscada aposta na manipulação do mercado de café, proporcionada pela privilegiada posição quase monopolista ocupada pelo país no comércio mundial do produto.

Se, por um lado, os produtores de café foram inicialmente beneficiados por tais práticas, em decorrência da sustentação dos preços em níveis elevados durante os períodos de prosperidade e elevada demanda do produto nos países centrais, a longo

⁹³ Para o autor, "o princípio fundamental do sistema do *padrão-ouro* radicava em que cada país deveria dispor de uma reserva metálica - ou de divisas conversíveis, na variação mais corrente -, suficientemente grande para cobrir os *deficits* ocasionais de sua balança de pagamentos" (Furtado, 1975, p.155).

⁹⁴ De acordo com Vieira da Cunha (1963, p. 46), "o preço do café, que era, em 1928, de 5£ a saca, cai, em 1931, a 1,91£; em 1933 a 1,69£, continuando a baixar, para ser, em 1939, de 0,90£". A gravidade de tal situação, decorrente da conjuntura econômica internacional, foi sucinta mas claramente exposta na *Mensagem do Presidente da República Washington Luís ao Congresso Nacional*, em 1930, nos seguintes termos, que denunciam o ocaso do *padrão-ouro*: "Esses factos culminantes se reflectiram gravemente em todos os países, principalmente os chamados novos, que, ainda sem reservas de ouro, intentam o seu progresso com empréstimos estrangeiros. Accrescendo a essa situação a diminuição do consumo e as restricções de crédito estrangeiro, tudo isso determinou a baixa de preços dos productos, causando uma prostração econômica, desastrosamente maléfica para a generalidade de todos os países, inclusive o Brasil que, talvez, tenha sido um dos menos atingidos no continente sul-americano" (Sousa, 1930, p.26).

prazo o próprio sucesso momentâneo conduzia ao aumento da produção, que por sua vez não encontrava escoamento nos ciclos de depressão econômica seguintes, formando um círculo vicioso que redundaria na falência do sistema no final da década de 1920.

III.4 - Ciência, política e centralização durante a Primeira República

Em sua seminal análise da formação de um “pensamento político autoritário” durante a Primeira República, Bolívar Lamounier (1977) enxerga na obra de intelectuais como Alberto Torres, Oliveira Vianna, Azevedo Amaral e Francisco Campos não apenas tentativas de interpretação da realidade objetiva, mas a construção de um sistema ideológico tendente a atuar politicamente, em oposição à ordem estabelecida pelo regime da Constituição Federal de 1891.

Muito embora aquele autor admita não ser pacífica a questão da coerência interna de tal “pensamento autoritário”, e tampouco as explicações para sua origem e disseminação, fato é que as últimas décadas do século XIX e as primeiras décadas do século XX assistiram ao sistemático esforço de “formação de um sistema ideológico orientado no sentido de conceituar e legitimar a autoridade do Estado como princípio tutelar da sociedade”. Tal sistema enfatizava, entre outros aspectos, a centralização político-administrativa e o fortalecimento do Poder Executivo, no contexto da tripartição de poderes vigente na estrutura republicana tradicional. Outros aspectos característicos de tal “ideologia de Estado”, apontados por Lamounier (1977, p. 359) figuram do quadro 1, abaixo:

Quadro 1 – Características da “ideologia de Estado” segundo Lamounier

Aspectos característicos	Definição estendida
Predomínio do princípio ‘estatal’ sobre o princípio de ‘mercado’	Fundamental hostilidade ao princípio de mercado [que se manifesta], em termos positivos, por uma tendência a exaltar as virtualidades criadoras da intervenção deliberada, e do controle coercitivo através de um poder burocrático; e em termos negativos, pela negação de qualquer racionalidade dos mecanismos de coordenação fundados em processos competitivos ou em ajustamentos automáticos compensatórios (p. 359)
Visão orgânico-corporativa da sociedade	A transformação orgânico-vitalista impulsionada e dirigida pelo Estado permitiria, de início, salvar o país do processo de degenerescência, ou pelo menos do amorfismo invertebrado que, segundo o diagnóstico desses ideólogos, o caracteriza. E em seguida estruturar a divisão do trabalho e a vida social de modo a permitir que cada órgão encontre sua ‘verdadeira’ função e essência (p. 363)
Objetivismo tecnocrático	A tarefa científica da sociologia é produzir o diagnóstico que conduzirá à socioterapia tecnocrática. (...) Por política, nessa ideologia, deve entender-se, de um lado, com valoração positiva, uma opção técnica respaldada num definitivo ato de vontade; e de outro, com valoração negativa, a atividade de partidos e instituições representativas (p. 365)
Visão autoritária do conflito social	A sociedade é vista mais ou menos como uma panela de pressão, inofensiva, ou facilmente controlável, desde que manipulada com prudência. Assim como o conhecimento sociológico positivo identifica na luta de facções e no regionalismo as fontes reais das perturbações do corpo social, ele também revela que o nível de pressão nas demais linhas de clivagem, e notadamente nas relações entre classes sociais, é e deverá permanecer baixo, a menos que o exacerbe alguma interferência imprudente e artificiosa (pp. 367-8)
Não organização da ‘sociedade civil’	Dessa concepção [autoritária] do conflito social depreende-se facilmente que o estado ‘natural’ da sociedade é aquele em que nenhum interesse se organiza de forma autônoma. (p. 368)
Não mobilização política	Partido único integrador, messianismo político, nada disso se coaduna com essa estrutura ideológica: um cultivadíssimo realismo mescla-se aqui com a percepção elitista da irracionalidade dos menos esclarecidos, dando como resultado uma inclinação essencialmente não mobilizadora na condução do processo político (p. 369)
Elitismo e voluntarismo como visão dos processos de mudança política	O ideólogo anseia pelo fortalecimento do Estado a fim de organizar e dar direção harmônica à sociedade e entende que esse projeto, necessariamente altruísta e racional, requer somente a persuasão das elites e um emprego temporário e limitado da força, até criar as condições objetivas para o esclarecimento dos menos esclarecidos, entre os quais se contam, naturalmente, os adversários do momento. (p. 370)
O Leviatã benevolente	O Leviatã benevolente que aparece no pensamento autoritário brasileiro é o guardião e a força vital de uma sociedade igualmente benevolente, ‘cordial’ e cooperativa. Ele é benevolente porque a reflete em suas boas qualidades, e porque a corrige, severa mas afetuosamente, nas más: nos impulsos infantis do comportamento rebelde; nas ações altruístas, mas errôneas, porque carentes de esclarecimento; e sobretudo, naquelas que se alimentam de motivações alienígenas, alheias à sua índole e essência (p. 370)

De uma forma ou de outra, pode-se afirmar tal *ideologia de Estado* encontrava-se presente no discurso de urbanistas da época, como Victor da Silva Freire e Luiz Ignácio de Anhaia Mello, e de certa maneira norteou suas respectivas visões dos problemas da administração pública, entendida como elemento-chave para a efetivação de seus projetos urbanísticos.

O positivismo, tendo exercido enorme influência junto aos intelectuais brasileiros desde, pelo menos, o ano de 1840, mas com maior intensidade a partir de 1870 (Dantes, 1996, p. 51), representou, em última análise, a matriz intelectual subjacente a referida *ideologia de Estado*, mormente no que concerne à atitude *objetivista tecnocrática* em face das questões políticas e sociais.

Tal atitude se manifestava, inclusive, nos meios jurídicos paulistanos. Já em 1899, na *Revista da Faculdade de Direito de São Paulo*, encontramos artigo da lavra de Pedro Lessa⁹⁵ intitulado *Philosophia do Direito*, no qual o autor esforça-se por definir o lugar do direito no campo científico, diferenciando-o da moral⁹⁶ e estabelecendo suas possíveis relações com a sociologia, a antropologia, a economia e a política, em estrita consonância com o positivismo:

⁹⁵ Pedro Augusto Carneiro Lessa, nascido em Serro, Minas Gerais, em 25/09/1859, bacharelou-se na Faculdade de Direito de São Paulo em outubro de 1883. Foi presidente da província do Maranhão durante o Império, chefe de polícia e deputado pelo estado de São Paulo, em 1891 e catedrático de filosofia e história do Direito na escola onde se formou. Em 1907, foi nomeado ministro do Supremo Tribunal Federal. Pertenceu à Academia Brasileira de Letras.

⁹⁶ Nesse aspecto, estabelece distinção entre o que chama de moral prática ou arte da moral e a moral-ciência ou ciência da moral. Sem grande clareza, afirma que “o direito é uma parte da moral” (Lessa, 1899, p. 310) e que “a moral prática (...) tem seu fundamento na moral-ciência, ou desta é deduzida, como toda arte é deduzida de uma ou mais ciências”, para logo em seguida asseverar que “cronologicamente, a moral prática precedeu a ciência da moral” (p. 311) e que “as generalizações da ciência, baseadas sobre uma prolongada observação, aparecem depois que a arte foi praticada por diuturno espaço de tempo”. Trata-se, portanto, de diferenciação com fundamento meramente epistemológico, que objetivava, acima de tudo, afastar o direito de qualquer vínculo com a religião e a idéia de *moral revelada*, e adequar sua posição no sistema positivista, como ciência empírica fundada na necessidade de assegurar a paz social.

“Augusto Comte reputava a sociedade, como objeto de investigações científicas, um todo indivisível. A ciência social para ele é uma só. O direito, a economia política e a política, são partes desse todo. A palavra – sociologia – nessa acepção é o denominador comum das ciências sociais” (Lessa, 1899, p. 317)

Consoante tal premissa, Pedro Lessa insurge-se contra o liberalismo estrito, que reserva ao direito a função única de garantir a manutenção da ordem econômica, de acordo com seus próprios princípios e leis, não lhe alterando nem o conteúdo, nem a direção, pois, para ele, a economia, assim como a política, submetem-se a “verdades gerais” e “leis que regem a sociedade considerada como um todo”:

“Bem conhecemos a razão por que Augusto Comte não admitiu ciências sociais particulares: os fenômenos sociais estão de tal modo ligados, conexos, entre si, que o estado de qualquer parte do todo social tem sempre uma relação íntima e indissolúvel com o estado contemporâneo de todas as outras partes, não sendo possível dar-se uma modificação em qualquer das partes sem que o fenômeno repercuta nas outras” (Lessa, 1899, p. 318)

Assim, do confronto entre a “escola clássica”, que “quer a conservação da propriedade, tal como tem sido juridicamente organizada, a manutenção da liberdade nas relações entre o proletariado e o capitalismo, da herança *ab-intestato*, das leis que permitem o luxo” e os “socialistas de diversos matizes”, que querem “que o Estado intervenha, modificando o curso dos fatos econômicos”, Lessa se posiciona em favor do que denomina “socialismo evolucionista”, que lança mão dos “subsídios da ciência econômica”, mas se vale da legislação como meio para modificar o curso dos fenômenos da produção, circulação, distribuição e consumo de riquezas, “corrigindo-os, suavizando-os, de conformidade com o princípio da igualdade” e em nome daquelas “leis superiores” que regem a vida social e que são objeto de conhecimento da sociologia⁹⁷.

Raciocínio análogo emprega Lessa em relação à política: como havia feito com o direito, o autor enxerga um movimento evolutivo de transformação de uma “arte”

⁹⁷ Reconhecem-se, aqui, ecos das idéias de León Duguit, introdutor da filosofia comteana no mundo jurídico e que defendeu “a função social da propriedade como uma superação da concepção individualista de propriedade consagrada na Declaração de Direitos de 1789 e no Código Civil napoleônico de 1804” (Pinto, 2001, p. 126)

em “ciência”, igualmente submetida não apenas às suas próprias “leis”, mas em íntima relação com as demais “ciências”, em particular o direito. Deste modo, a política deixa de constituir objeto da mera experiência, passando a sede de um *saber técnico*, do qual resulta o imperativo de “conferir as funções políticas unicamente aos competentes, a uma classe de *homens privilegiados pelos méritos pessoais*” [grifo no original], cuja missão consistiria em “averiguar: 1º. se a instituição, a reforma, o ato que pretende realizar, se conforma com os princípios; 2º. se é oportuno; 3º. quais os meios técnicos que devem ser empregados para a conversão da idéia em realidade concreta” (Lessa, 1899, p. 334)

Os princípios da *ideologia de Estado* reaparecem em lição inaugural proferida por outro lente da Faculdade de Direito de São Paulo, Braz de Sousa Arruda⁹⁸, em 1925. Em sua preleção, apesar de fazer a apologia dos movimentos revolucionários então vitoriosos na Rússia e na Alemanha de Weimar, o jurista restringe sua defesa do socialismo a certa modalidade que denomina *socialismo harmônico*, de inspiração católica e índole reformista, no qual o Estado assume e defende os interesses e valores do “povo”, do “trabalho”, do “civismo”, das “idéias” e da “fé” em face das estruturas sociais injustas e desiguais resultantes do predomínio, no Brasil, até então, da “política”, das “facções”, dos “conluíus”, das “oligarquias”, do “medo” e do “ceticismo”. Recorre ao positivismo de Spencer como fundamento para o conceito de Estado como elemento garantidor da *sociabilidade* em face das ameaças representadas, de um lado, pelo liberalismo darwinista, em que “vence o mais forte e é esmagado o fraco, o honesto”, e de outro pelo anarquismo, que deseja “acabar com Deus e a autoridade” (Arruda, 1926, p. 16). Para o autor,

⁹⁸ Filho do também jurista e lente da Faculdade de Direito de São Paulo, João Braz de Oliveira Arruda, Braz de Sousa Arruda nasceu em Campinas, em 03/02/1895. Bacharelou-se naquela escola em 1916, tendo se tornado professor catedrático de direito público internacional em 1925. Foi diretor da instituição de 1949 a 1955.

“A sociedade é de todos, todos têm direito à vida, ao lado do forte deve viver o fraco, o humilde, o desgraçado, amparado, dirigido pelo Estado, pelos super-homens, pelos intelectuais, apóstolos do bem, guardas da sociedade, cuja missão é dirigir as forças sociais, com o mínimo sacrifício individual e o máximo proveito social, para a realização do fim último da sociedade, a felicidade geral!” (Arruda, 1926, p. 17).

Apesar de não rejeitar inteiramente a política – a qual, para ele, deveria ser também objeto de disciplina científica própria – Braz Arruda defende a submissão do Estado à *ciência da administração*⁹⁹, como meio de consecução de seus fins últimos.

No contexto da crise econômica decorrente do decréscimo na exportação de café durante a Primeira Guerra Mundial, Braz Arruda expressava a opinião de crescente parcela da elite brasileira de que o liberalismo *laissez-faire* não era capaz de responder, com a celeridade necessária, às abruptas oscilações na demanda e na capacidade produtiva do país, associadas ao mercado de café, e tampouco garantir, com a segurança necessária, a reprodução do próprio sistema produtivo e a manutenção das relações de poder existentes na sociedade.

Este diagnóstico é expresso por Braz Arruda (1920b) no artigo *Em relação à parede de operários*, elaborado em julho de 1917, em reação à greve de operários iniciada no Cotonifício Crespi e que se alastrou pelo estado de São Paulo, paralisando as atividades econômicas na Capital, entre os dias 12 e 18 daquele mês (Saes, 2004, p. 232): muito antes da difusão das teorias keynesianas e da implementação do *new deal*, o autor atribui a deflagração da greve geral à “imprevidência verdadeiramente infantil” do governo, que deveria ter tomado medidas para adquirir gêneros de primeira necessidade açambarcados pelas “grandes casas industriais”, a fim de “prover, a preços ordinários, as classes laboriosas, no momento de penúria” (Arruda, 1920b, p. 374).

Deveria também o governo garantir emprego aos operários despedidos das fábricas, por meio da abertura de fazendas e consecução de obras públicas, vez que “hoje, o

⁹⁹ Braz Arruda procurou definir o campo teórico da *ciência da administração* em outro artigo de sua lavra (Arruda, 1920a).

direito ao trabalho, entendido com certa cautela, é uma aquisição da ciência” (Arruda, 1920b, p. 375).

Verifica-se, assim, que naquele momento histórico de gênese da *ideologia de Estado* e de propositura de soluções *harmônicas e reformistas* para a crise social, alternativas às ideologias radicais então em voga, emergia o conceito de que o direito à propriedade privada deveria relacionar-se a certos pressupostos - necessários mesmo à sua própria perpetuação -, dentre os quais o atendimento à sua *função social*. Será nesse contexto, portanto, que não exatamente o urbanismo, como disciplina científica, mas o direito urbanístico, entendido como interface entre aquele e os mecanismos de manifestação da atividade do Estado, encontrará as condições indispensáveis à sua transição da teoria à prática.

Como bem observou Victor de Carvalho Pinto (2001, p. 112), "o princípio da função social da propriedade constitui a peça-chave do direito urbanístico", princípio este que, conforme visto, encontra sua origem remota na filosofia positivista de Comte¹⁰⁰. Por outro lado, "em nenhuma outra política pública teve o positivismo tamanha aplicação prática como na política urbana. O movimento modernista incorporou o positivismo e o traduziu para o urbanismo" (p. 121).

¹⁰⁰ Porém mais especificamente nas idéias de Saint-Simon, que as expôs de maneira mais completa em sua obra *Système de Politique Positive*, de 1824, e que consistem, em síntese, na defesa de um Estado tecnocrático, comandado pelo Executivo e fortemente intervencionista (Pinto, 2001, p. 112).

Rejeitando as instituições políticas tradicionais, em particular o parlamento – segundo as concepções positivistas, uma reminiscência do estado metafísico, a ser superado pelo estado positivo -, Saint-Simon concebe o controle do Estado pelo Poder Executivo, sob o comando de técnicos: “A hegemonia da formação jurídica, própria às instituições parlamentares, seria substituída pelo governo dos engenheiros, que serviriam de intermediários entre os filósofos positivistas e os empresários encarregados de dirigir diretamente a produção” (Pinto, 2001, pp. 119-120).

Todavia, apesar do reconhecimento do caráter anárquico do mercado, o positivismo não defendia a estatização dos meios de produção, mas a completa regulamentação, pelo Estado, da atividade produtiva promovida pelos agentes privados (Pinto, 2001, p. 113).

III.5 - Victor da Silva Freire: a cidade como objeto da técnica

Apesar de não dispormos de elementos aptos a demonstrar qualquer compromisso do pensamento de Victor da Silva Freire com a filosofia positivista, encontramos em seus artigos e discursos, publicados nas primeiras décadas do século XX, elementos próprios da *ideologia de Estado*.

Exemplo evidente temos em seu artigo no primeiro número da *Revista do Brasil*, editada por Monteiro Lobato, no qual faz uma síntese das idéias do engenheiro F. W. Taylor, célebre por seus estudos sobre aumento da produtividade industrial, por meio do cálculo e racionalização dos movimentos dos operários (a partir dos quais criou o conceito de “homem-boi”).

Tratando preliminarmente do novo papel que, àquela altura, a engenharia pretendia desempenhar, afastando-se de sua tradicional vinculação com a esfera das *artes* e revestindo-se de vocabulário e métodos próprios das ciências, Victor Freire (1916a, p. 54) considera que:

“Alargou-se-lhe [ao engenheiro], com a concorrência econômica desenfreada do último quartel, o campo de ação. Tornou-se essa ação, por necessidade, mais metódica com a aplicação da ciência, isto é, do ‘estudo das relações mútuas entre os fenômenos naturais’ a que esta última limita o seu domínio. Uma e outra combinaram-se e, por mútua reação, à medida que iam ambas tornando mais *indispensáveis* às condições de existência de todos, ficavam mais *acessíveis* à compreensão de cada um. Passou a técnica como ora se chama ao conjunto a ter sua aplicação em todos os atos da vida corrente. Os que obedeceram aos seus ditames prosperaram e enriqueceram-se. Estão destinados a desaparecer os que a olharem com indiferença. Indivíduo ou nação, nação ou indivíduo, ninguém escapará ao dilema” [grifos no original].

Mais adiante, na apologia dos feitos de Taylor, Freire (1916a., p. 62) fornece exemplo da ascensão do engenheiro aos postos de comando da administração pública, como conseqüência do sentimento geral de *repulsa à política*:

“O município de Filadélfia, querendo reagir contra a gestão dos seus interesses feita por políticos de profissão, aproveitou um renovamento de mandato para pedir a Taylor que tomasse conta da direção das obras, aplicando a estas e ao pessoal os princípios de seu método”¹⁰¹

A este ponto Freire retornará, com maior ênfase e profundidade, em outro artigo, publicado na mesma *Revista do Brasil*, em setembro de 1916, à guisa de demonstrar a solução encontrada nos Estados Unidos para o que ele denomina seu “problema municipal” – qual seja, o “desgoverno e corrupção” dos municípios norte-americanos, decorrente de sua administração por políticos profissionais¹⁰².

Comungando, consciente ou inconscientemente, dos ideais saint-simonianos, o então Diretor de Obras do município de São Paulo defendia que a administração do município fosse equiparada, para todos os efeitos práticos, à administração de uma “grande sociedade anônima de serviço coletivo”, da qual os munícipes seriam “acionistas”¹⁰³, responsáveis por “garantir a vida, a propriedade, a economia e o conforto da população” e cujos interesses – salvo “vício dos termos da concessão” ou “má compreensão dos próprios interesses” – seriam via de regra harmônicos com

¹⁰¹ Conforme consta do artigo seguinte publicado por Victor Freire (1916b, p. 90) na *Revista do Brasil*, tal incumbência foi efetivamente entregue a Morris Llevellyn Cooke, colaborador de Taylor.

¹⁰² Nova defesa da tecnocracia como alternativa ao governo “político” e ao capitalismo estritamente liberal será feita, anos mais tarde, por Anhaia Mello, que em seu artigo *Os arautos da tecnocracia: Frederick Ackerman; Walter Rautenstrauch; Bassett Jones; Howard Scott* defendeu, com fulcro nas idéias daqueles autores, a “revisão da ordem social, pela aplicação das ciências físicas aos problemas da sociedade e às práticas dos negócios” (Mello, 1933e, p. 4). Tal revisão deveria ser empreendida pelos “homens de ciência e os engenheiros, que compreendem e sabem medir todos os fatores da produção, distribuição e consumo das riquezas” (Mello, 1933d, p. 282) e implicaria, como forma de viabilizar o controle absoluto do “Estado tecnocrático” sobre o sistema econômico então em crise, o abandono de quaisquer soluções “políticas”, haja vista que, traduzindo o pensamento de Scott:

“Paliativos de natureza política, de nada adiantarão, porque o problema não é político, mas técnico. Os políticos são impotentes e incompetentes para manobrar essa massa formidável de energias físicas de que a ciência moderna inundou o mundo. Capitalismo, Socialismo, Comunismo ou Fascismo, não são fórmulas adequadas para resolver os problemas da sociedade de hoje, refinada e superlativamente técnica” (Mello, 1933d, p. 280).

¹⁰³ Note-se que em tal distinção entre “munícipes” e “população” está implícita a estrutura elitista de poder vigente durante a Primeira República, pela qual apenas parcela ínfima da população, escolhida por critérios censitários, tinha direito de voto e, portanto, habilitava-se a opinar na gestão dos negócios públicos.

os do município/empresa. Portanto, consoante tal analogia, deveria o munícipe/acionista escolher, para a tarefa de “gestão superior dos *seus* interesses” [grifo nosso], homens

“recomendáveis pela prudência e tino, pela experiência e êxito já provados em cometimentos parecidos, pela grande soma de capital empatado em títulos. Pouco se lhe dá o que qualquer deles pense a respeito dos negócios públicos em geral. (...) Se a política alguma vez influi na sua decisão é para pô-la ao serviço dos seus interesses imediatos, nunca para colocar estes na dependência daquela. (...) Tal qual como o município pode ter boas estradas, ruas bem dispostas, calçadas e limpas, água potável em quantidade e esgotos sem darem exalações, qualquer que seja a maneira de ver do intendente a respeito da ‘divisão dos poderes’ ou da neutralidade no conflito europeu” (Freire, 1916b, p.76)

A seguir, o autor enumera três exemplos de experiências de administração municipal. Primeiramente, Berlim, onde o Poder Executivo era formado por 34 membros - metade deles designados “em virtude de sua competência técnica especial”, a outra dentre “nomes de autoridade nos assuntos municipais, embora não profissionais de carreira” -, indicados por conselheiros eleitos por um corpo eleitoral censitário, “garantia completa da distinção administrativa, em toda a escala, operada sem a menor intervenção da política em um meio de recursos técnicos abundantes. Daí os resultados que nos maravilham quando visitamos aquele país” (Freire, 1916b, p. 78). Na Inglaterra, apesar da organização política distinta do caso alemão, “é de tradição que os cargos de eleição sejam confiados aos homens mais respeitáveis e mais experimentados do lugar. Pela seqüência de um hábito inveterado é pois que se efetua a seleção do corpo dirigente, não pela lei (...) a intromissão da política é em regra alheia à escolha dos vereadores”. Em França, por seu turno, apesar de “muito mais aperfeiçoado e exigente o preparo do funcionário”, a administração pública

“tem defeitos, sem dúvida, inerentes a uma burocracia que o sentimento de conservação própria da nação tornou tarda e desconfiada, a fim de resistir aos sobressaltos de uma história política irrequieta (...) Os sobressaltos, a que acabamos de aludir, fazendo sentir a ação perturbadora da política em toda a esfera superior dos serviços públicos, contrariam, desmancham, quando não inutilizam, toda a vantagem da competência técnica com que poderiam contar os municípios” (Freire, 1916b, p. 79)

Em tais exemplos, o autor encontrou paradigmas da fusão da competência técnica com o senso prático (Berlim); de limitada competência técnica compensada pela “independência” e “esclarecimento” da administração (Inglaterra) e de anulação dos benefícios da competência técnica pela interferência política (França)¹⁰⁴.

Todavia, o verdadeiro foco do artigo de Victor Freire é a experiência norte-americana - a qual, como era regra durante a Primeira República, representava o modelo inspirador para as classes dirigentes brasileiras, em vista não apenas do alinhamento político e econômico, então em processo de afirmação, como pela circunstância de ambos os países, de dimensões continentais, adotarem o modelo federativo de Estado.

Assim, em contraste com referidas experiências européias, Freire faz o elogio da introdução, nos Estados Unidos, da gestão municipal por meio de comissões de governo (*city-commission plan*), com reduzido número de membros, aos quais são atribuídos amplos poderes, ou mesmo da nomeação de um único “gerente” (*city-manager plan*) que “superintende todo o executivo da cidade e que assiste a todas as reuniões dos comissários eleitos, exceto as que forem convocadas para estatuir sobre a sua demissão”.

Freire enxerga em tal sistema similitude com o alemão, fundamentado na “competência técnica” dos aspirantes a cargos públicos municipais. Porém, se na

¹⁰⁴ A análise aqui feita por Freire dos sistemas de administração municipal em França, Inglaterra e Alemanha já havia sido desenvolvida na conhecida conferência que o Diretor de Obras do município proferiu no Grêmio Politécnico, em 15/02/1911, sob o título de *Melhoramentos de São Paulo*. A única diferença digna de nota, neste aspecto, entre ambos os trabalhos, é o elogio feito, na palestra de 1911, à administração da cidade de Washington D.C, cuja administração, segundo Freire, “está a cargo do governo da União, que a delega por sua vez a uma comissão técnica, quase sempre composta de três oficiais superiores do ‘War Department’ que dispõe, como se sabe, de engenheiros habilíssimos. (...)” “Não será, pois, de admirar que nos vamos inspirar nos precedentes e na prática anglo-saxônicas para o assunto que nos ocupa” (Freire, 1911, p. 97)

Alemanha o método de gestão descrito resulta de uma “prenda ou concessão da classe superior”¹⁰⁵, nos Estados Unidos sua adoção teria ocorrido de um movimento “debaixo para cima”, organizado em torno da *National Municipal League* - organização não governamental criada por Theodore Roosevelt em 1894 e dedicada a estudos e propositura de ações para reforma administrativa das cidades norte-americanas.

Victor Freire também credita a influência da *National Civil Service Reform League* para a profissionalização – que, para ele, significava “defender a administração da influência da política” (Freire, 1916b, p. 89) - da máquina administrativa dos municípios norte-americanos, haja vista que “sob seus auspícios têm sido criados verdadeiros estatutos para os funcionários públicos, regulando-se-lhes as condições de admissão e promoção aos postos superiores e garantido-se-lhes, também, a estabilidade” (Freire, 1916b, pp. 89-90).

De se notar que a defesa feita por Freire dos regimes de administração municipal norte-americanos que descreveu não se aprofunda sobre as particularidades do sistema político e jurídico daquele país, suas diferenças em relação ao contexto brasileiro e tampouco cogita os meios efetivos para sua implementação, mormente em se considerando que, naquele momento, a sociedade civil, no Brasil, não contava com qualquer tipo de organização semelhante à *National Municipal League* ou à *National Civil Service Reform League*.

Na verdade, o ensejo para o artigo de Victor Freire foi dado pela tramitação, no Congresso Estadual, do projeto de lei nº 4, de 1916 (convertido depois na lei estadual nº 1501, de 30 de setembro de 1916), que tencionava restabelecer a eleição direta para o cargo de prefeito da Capital de São Paulo.

¹⁰⁵ Conforme citação feita por Freire de excerto da lavra de Clinton Rogers Woodruff, Secretário Executivo da Primeira Conferência Nacional de Boa Governança das Cidades, evento que marca a fundação da *National Municipal League*, publicado na *National Municipal Review* de janeiro de 1916.

A questão da eleição direta para prefeito da Capital foi bastante controversa ao longo de toda a Primeira República. A lei estadual nº 16, de 13/11/1891, de organização dos municípios, previa a existência apenas do Poder Legislativo municipal, cabendo a execução de suas deliberações a intendentess designados dentre os próprios vereadores. A lei municipal nº 374, de 29/11/1898, sem afrontar o espírito da lei estadual nº 16/1891, organizou um Poder Executivo municipal, criou o cargo de prefeito e transferiu para este todas as funções executivas dos intendentess. Todavia, o prefeito deveria ser, necessariamente, um dos vereadores eleitos, designado por seus pares.

Alteração substancial no sistema ocorreu em 1906, quando a nova lei de organização municipal (lei estadual nº 1038, de 19/12/1906) instituiu a eleição direta para prefeito em todos os municípios do estado, em sufrágio distinto dos vereadores, criando, na prática, pela primeira vez, um contrapeso à autoridade das Câmaras Municipais no âmbito local.

Em vista da novidade da medida e dos constantes atritos entre ambos os poderes municipais, a lei estadual nº 1103, de 26/11/1907 apressou-se em restabelecer a antiga sistemática de escolha do prefeito dentre o corpo de vereadores em todos os municípios do estado, exceto nos da Capital, Santos e Campinas, onde a eleição direta para prefeito foi mantida; seu mandato, que era de dois anos – enquanto o dos vereadores era de quatro – foi estendido para três anos, e o sufrágio marcado para ocorrer simultaneamente com o da Câmara, cujos vereadores tiveram o período dos mandatos reduzido para o mesmo do prefeito.

Referida exceção feita ao sistema de escolha dos prefeitos das maiores cidades do estado na primeira década do século XX foi, contudo, revogada pela lei estadual nº 1211, de 13/10/1910, de maneira que, na eleição seguinte, vigoraria a regra geral

estabelecida pela lei estadual nº 1103/1907, de escolha do prefeito dentre o corpo de vereadores, inclusive na Capital.

Designado Raymundo Duprat para o cargo de prefeito de São Paulo por duas legislaturas sucessivas, a questão da forma de escolha do chefe do Poder Executivo municipal voltaria à baila em 1916 quando, novamente por força de deliberação do Congresso Estadual, foi mais uma vez restabelecida, apenas no município da Capital, a eleição direta para prefeito.

Conforme descreve Victor Freire em seu artigo, a tramitação do projeto de lei nº 4/1916 reavivou a discussão acerca da questão da *autonomia municipal*, haja vista que a alteração na sistemática de escolha do prefeito era debatida em sede do Congresso Estadual, sem participação direta das lideranças locais, fato que se lhes afigurava indevida intromissão de um ente político em outro, ao qual a Constituição assegurava, nominalmente, autonomia para gestão de seus negócios, ao mesmo tempo, todavia, que atribuía aos estados sua organização.

Ocorre que a questão central inserida na discussão acerca do problema da eleição direta para prefeito da Capital relacionava-se menos à preservação da autonomia do município – bandeira sob a qual muitos caciques políticos locais se abrigaram ao longo de nossa história – do que ao enfraquecimento do Legislativo e da influência política dos vereadores, haja vista que a escolha direta do prefeito pela parcela da população com direito a voto representava o fortalecimento do Poder Executivo municipal. Nesse sentido, Victor Freire (1916b, p. 91) argumenta que

“Pensarão, porventura, os ilustres representantes da opinião nacional que é por meio de disposições legislativas que tornarão efetiva tal autonomia [municipal]? Pura ilusão, talvez generosa, mas sempre ilusão.

“Só há um meio de amparar a autonomia das municipalidades. É ensinar-lhes a saber fazer uso apropriado dessa franquia, que é, não há negá-lo, da mais alta utilidade. No caso contrário, a tutela se impõe, de uma ou outra forma. E não vemos como os governos dos Estados, ou o da União, seriam capazes de dirigir melhor interesses puramente locais. A experiência, aliás, tem provado ambas as coisas”

O então deputado estadual¹⁰⁶ Alcântara Machado (1917, p. 28-9), relator do projeto de lei nº 4, foi ainda mais incisivo no rebatimento dos argumentos contrários à eleição direta para prefeito da Capital¹⁰⁷:

“Recebendo diretamente do eleitorado a sua investidura, o prefeito ganha autoridade, força e dignidade: não fica reduzido à posição de instrumento passivo e subalterno da maioria dos vereadores (...)

“É um delegado, é um mandatário, é um representante da cidade. Não tem motivo para julgar-se, como se vê agora, um delegado, um representante, um mandatário da Câmara. (...)

“A eleição direta do prefeito, ao que me parece, está em perfeito acordo com o espírito da lei orgânica, porque atende ao princípio da divisão e separação das funções municipais e está em completa harmonia com os interesses da coletividade, porque assegura o acerto da escolha, e dá ao executivo a força e a autonomia necessárias ao desempenho das atribuições que lhe são próprias”

Para Victor Freire, o fortalecimento do Executivo municipal, para além de sua significação política de mecanismo de equilíbrio das relações de poder no âmbito local, representava a possibilidade de conferir à administração dos negócios municipais caráter mais *técnico*, haja vista a natureza das funções executivas e o menor nível de ingerência política por parte da Câmara. Descortinava-se, assim, para ele, o panorama ideal de implementação, na cidade, da administração pública de caráter *empresarial*, pela qual não apenas os meios empregados, mas também os fins almejados pelo poder público municipal seriam equiparáveis aos da iniciativa

¹⁰⁶ Alcântara Machado exercia, nesta época, simultaneamente os mandatos de deputado estadual e vereador na Capital.

¹⁰⁷ Tais argumentos figuram do voto em separado proferido pelo presidente da Comissão de Justiça do Congresso Estadual que avaliou o projeto de lei nº 4/1916, deputado João Martins (*apud* Machado, 1917, pp. 18-9) e consistem, fundamentalmente, na tese de que, por força do art. 24 da lei imperial de 01/10/1828, que definiu as Câmaras Municipais como *corporações meramente administrativas*, estas não possuiriam função legislativa. Assim, “Só poderia ser aceita a eleição direta dos prefeitos se houvesse uma modificação radical em nosso sistema, isto é, se tirassem o caráter administrativo das Câmaras Municipais, equiparando-as, para esse efeito, ao Estado. Mas aí teríamos uma verdadeira anarquia”. O deputado Martins também aponta, em seu voto vencido, para os resultados a seu ver “desastrosos” decorrentes da experiência de eleição direta dos prefeitos da Capital, de Santos e de Campinas, por força da lei estadual 1103/1907, em vista das divergências estabelecidas entre as Câmaras e os prefeitos, argumento ao qual o deputado Alcântara Machado (1917, p. 29) respondeu da seguinte forma: “Mas o conflito, a luta, a divergência entre o poder legislativo e o poder executivo não é conseqüência remota ou próxima da forma de investidura (...) A prova é que eles existem, mesmo quando o prefeito é nomeado pelo governo federal ou pelo governo estadual...”

privada: uma cidade *de* homens de negócio, governada *por* homens de negócio e *para* homens de negócio, cujos interesses, quando devidamente revestidos da autoridade do Estado, confundir-se-iam com os da coletividade em geral.

III.6 - Anhaia Mello: Leviatã na terra de Lilliput

Proveniente do mesmo meio acadêmico que Victor da Silva Freire, Luiz Ignácio de Anhaia Mello compartilhava com este muitos pontos de vista, que se incumbiu de divulgar, atualizar e aprofundar a partir do final da década de 1920.

Dentre estes pontos de vista, um que certamente merece destaque é a concepção de “cidade corporação de negócios”, significando a necessidade de dotar a administração municipal da organização e dos métodos próprios dos empreendimentos privados; de maior qualificação técnica dos responsáveis pelas funções executivas e de substituição, no trato das questões urbanas, da cultura bacharelesca responsável pela hipertrofia do Poder Legislativo durante a Primeira República, pela racionalidade própria da engenharia, à frente de um Poder Executivo forte, atuante e livre de ingerências políticas.

Tão fascinado quanto Victor Freire pelos modelos norte-americanos de administração das cidades instituídos após o advento da *National Municipal League* e da *Nacional Civil Service Reform League*, Anhaia Mello, antes de adquirir experiência na administração pública e imaginando, talvez, que as instituições brasileiras encontravam-se suficientemente amadurecidas, foi um apaixonado defensor da introdução, entre nós, do exercício do governo municipal por

“comissões”. Na palestra que proferiu no Instituto de Engenharia de São Paulo em 27/11/1928, Anhaia Mello (1928b, p. 281) expôs seu pensamento de forma clara:

“Dirigir as grandes cidades modernas não é fazer leis às centenas.
“Porque chamar ‘*governo*’ as atividades de construção, calçamento, direção de serviços coletivos, água, gás, esgotos, tramways, força e luz elétrica?
“São negócios, ‘*business operations*’ em toda a latitude do termo.(...)”.

Dentre as diversas modalidades de governo municipal norte-americanas, Anhaia Mello (1928b, p. 282) considerava ser a *comission-manager* a “forma mais adiantada e científica de organização municipal jamais sugerida”; nesta,

“Os acionistas da ‘*business corporation*’ que é a cidade ou eleitores desta escolhem uma Diretoria geralmente de cinco membros, eleitos por 4 anos, que é o Conselho ou Comissão. (...)
“Essa Diretoria convida um perito, um técnico de sua confiança, o ‘*City-manager*’, a quem entrega a direção geral dos negócios da cidade, enquanto bem servir.
“É nisto que consiste a forma ‘*Comission-manager*’”.

Em tal sistema, o controle das atividades da Comissão ou Conselho e dos membros da administração seria feito pela “influência da opinião pública”, manifesta nos meios de comunicação; pelas eleições; pela iniciativa popular direta de proposição de medidas; pelo referendo popular de medidas propostas pela administração e, finalmente, pelo *recall*, ou remoção compulsória de administradores públicos em virtude da manifestação da vontade de certa parcela do eleitorado.

Na administração do funcionalismo público municipal, Anhaia Mello (1928b, pp. 283-4) defende também a atuação dos *Departamentos de Serviço Civil* existentes nas grandes cidades dos Estados Unidos, dirigidos por três membros escolhidos, respectivamente, por designação do prefeito, por eleição entre os funcionários públicos e por concurso. De perfil politicamente neutro, tais departamentos incumbir-se-iam da organização de concursos públicos, da aplicação de penas disciplinares, da fixação de vencimentos e do controle da eficiência da máquina burocrática.

Finalmente, o coroamento do sistema de administração municipal defendido por Anhaia Mello se daria pela instituição de uma *Comissão do Plano da Cidade*, integrada majoritariamente por cidadãos nomeados em função de sua “capacidade de orientar os outros em matéria de urbanismo” e responsável por elaborar o plano diretor de desenvolvimento urbano do município e dar parecer, de caráter consultivo ou mandatário, em toda e qualquer iniciativa geradora de impacto urbano, como arruamentos, loteamentos, construções ou instalação de serviços ou comodidades públicas.

Todavia, como de praxe ao longo de toda a Primeira República, a realização das aspirações de Anhaia Mello (1928b, p. 286) no âmbito municipal dependia da sanção do governo do estado; daí, o seu apelo:

“Vamos bater às portas dos nossos legisladores estaduais, de cujo patriotismo não podemos nem devemos duvidar, e solicitar-lhes pelo muito que todos queremos a cidade que nos dêem esse meio de redimir os erros passados, de resgatar as culpas de que cada um de nós tem o seu quinhão e de integrar São Paulo no rol das mais progressistas cidades da América”

Na palestra *Urbanismo: o problema financeiro*, proferida no Instituto de Engenharia de São Paulo em 08/01/1929, Anhaia Mello (1929b) apresentou, na forma de organograma, sua proposta de inserção da *Comissão do Plano da Cidade* na estrutura de poder paulistana (figura 5).

Admitindo a submissão do município ao Legislativo estadual no que concerne à aprovação da legislação pertinente à desapropriação, à instituição da contribuição de melhoria e à regulamentação de normas gerais relativas à edificação, ao sistema viário, ao parcelamento do solo, ao zoneamento, à circulação e ao transporte, Anhaia Mello coloca o “Estado de São Paulo” no topo da estrutura piramidal que converge para o ideal de “São Paulo Maior e Melhor”.

No nível intermediário, prefeito e Câmara Municipal são dispostos lado a lado, a fim de figurarem como eleitores minoritários na escolha dos onze componentes da

Comissão do Plano da Cidade: ao primeiro, representante do Poder Executivo, caberiam três indicações, sendo duas delas indiretas, através da Diretoria de Obras e das *Seções Técnicas*; à última, a indicação de apenas dois nomes. Os demais seis integrantes seriam escolhidos dentre “cidadãos” – evidentemente aqueles versados em matéria de urbanismo.

As tarefas a cargo de tal *Comissão* não seriam de pequena monta: caber-lhe-ia formular estudos pertinentes a praticamente todas as funções urbanas (circulação, transporte, sistema viário, zoneamento, recreação e “arte cívica”) com vistas à elaboração de um plano final de conjunto.

De se notar que tal *Comissão do Plano da Cidade*, dotada de *status* jurídico *intermediário* entre a sociedade e a administração pública municipal, não encontrava previsão legal ou amparo em qualquer precedente na história política e institucional brasileira, afigurando-se elemento novo e estranho inserido por Anhaia Mello no debate acerca da necessidade de impressão de caráter mais técnico na condução dos negócios municipais, iniciado por Victor Freire na década anterior. Para este, muito embora também inspirado pelos modelos administrativos norte-americanos, o contexto jurídico e institucional brasileiro então vigente era um ponto de partida, um pressuposto a ser necessariamente considerado, razão pela qual a experiência estrangeira era exposta como *ideal a ser contemplado* e a servir de *exemplo*, mas jamais como *solução* a ser literalmente reproduzida. Daí a seriedade com que Victor Freire lançou-se à defesa do fortalecimento do Poder Executivo e, por conseguinte, da Diretoria da qual era o chefe.

Anhaia Mello, pelo contrário, se afigura mesmerizado pelas potencialidades inerentes à adesão da “opinião pública esclarecida”, por meio da “propaganda”, aos princípios do urbanismo, essa “ciência compreensiva” que exige “conhecimentos

fundamentais de engenharia, arquitetura, paisagismo, leis, governo e administração, economia, sociologia” e apta a empreender a reforma, o controle e o planejamento de todo o ambiente urbano, a fim de alcançar o ideal do “human welfare: health, safety, convenience”¹⁰⁸.

Trata-se o urbanismo, para Anhaia Mello, de disciplina que pretende superar os limites não apenas do *espaço* – pois “evoluiu do simples ‘site-planning’, traçado local interessando um distrito urbano, ao ‘world development plan’¹⁰⁹ (Mello, 1933c, p. 211) -, como também do *tempo*, sendo esta a função reservada à *Comissão do Plano da Cidade*: constituir “organismo livre das pressões diárias, sejam estas quais forem, colocado de tal forma que possa pensar calmamente no futuro, em nome de toda a coletividade”¹¹⁰, capaz de manter a continuidade da execução do *master plan*, ou plano geral da cidade.

¹⁰⁸ De se observar que o caráter multifacetado e a amplitude do campo de estudo do urbanismo, salientada por Anhaia Mello, continua a ser reconhecida. Para Correia (1989, pp. 46-7): “A doutrina é unânime na afirmação de que esta nova ciência [o urbanismo] assume uma natureza eminentemente *interdisciplinar*. De fato, a profundidade e a multiplicidade dos problemas urbanos não podem ser abarcados por uma única disciplina ou por um só ramo científico. O urbanismo apresenta-se, assim, como uma *ciência compósita*, que vai buscar conhecimentos a várias ciências, tais como a geografia, a arquitetura e a técnica de construção, a estatística, a ciência econômica, a ciência política, a ciência administrativa, a sociologia, a história, a ecologia urbana e, inclusive, à própria medicina, com o objetivo de possibilitar um desenvolvimento harmonioso e racional dos aglomerados humanos. Uma das ciências onde o urbanismo vai beber muitos dos seus princípios é a ciência do direito”.

¹⁰⁹ O entusiasmo do autor com as possibilidades da idéia de planejamento beira o paroxismo quando este, ao diagnosticar certa oposição entre economias nacionais e as “relações de economia mundial”, afirma que “só mesmo um plano mundial poderia harmonizar os diferentes nacionalismos econômicos e políticos, racionalizando o progresso humano, entendendo-se aqui como racionalização, não só o emprego de métodos técnicos e de organização, que permitam o gasto mínimo de esforço e material, mas também o uso da razão, coisa que nem sempre se encontra no domínio das relações internacionais” (Mello, 1933c, p. 211).

¹¹⁰ Trata-se, aqui, de transcrição feita por Anhaia Mello de trecho do relatório *Relações do Plano da Cidade com os departamentos legislativo, executivo e administrativo da cidade*, apresentado por Alfred Bettman em reunião da Conferência Nacional de Urbanismo, em Dallas.

Portanto, tal *Comissão* se revela incompatível com o próprio modelo de Estado democrático representativo, mormente aquele existente no Brasil durante a Primeira República, haja vista que, neste, “as administrações e os governos municipais passam; os administradores e governantes que se sucedem, é humano, não têm muitas vezes as mesmas idéias e as mesmas opiniões. O desenvolvimento da cidade não pode estar sujeito a estas contingências” (Mello, 1928b, p. 284) - muito embora conceba, invertendo posições, o *curso* do próprio Estado para a consecução do plano geral concebido pela Comissão – *tronco* que sustenta e do qual brota a *copa* legislativa na alegoria da “árvore do urbanismo” (figura 6):

“Qualquer ‘*chauffeur*’ (ou mesmo ‘*chauffeuse*’ elegante) entende de automóveis; um arquiteto presume-se perito na nobre arte de bem construir; um engenheiro civil entende ou deve entender de construção de ruas, pontes, pavimentações, transportes, um electricista é mestre em tramways elétricos, elevateds, subways e o mais da sua especialidade; destes todos, porém, só merece o honroso apelido de urbanista aquele que conseguir harmonizar essas coisas todas da melhor forma e for capaz de fazê-las funcionar simultaneamente com a menor fricção, maior rendimento, melhor proveito e bem estar da coletividade.

“Mas para transformar em realidade os benefícios que a técnica da engenharia pode trazer para a vida em comum é necessária e imprescindível a colaboração e cooperação do jurista, do legislador, do economista, do sociólogo, dos governos que dão força às iniciativas e adotam dispositivos convenientes à sua eficácia, do cidadão que se submete de bom grado ao sacrifício de algumas das próprias comodidades e proveitos pelo bem geral” (Mello, 1928a, p. 238).

Para Anhaia Mello, a situação que se verificava, no instante político em que proferia seu discurso, era de divórcio entre a ação do poder público e as necessidades e aspirações dos munícipes, razão pela qual a substituição do papel do Estado pela *Comissão do Plano da Cidade* em praticamente tudo que se referisse à administração municipal implicaria, eventualmente, o apelo a mecanismos próprios da democracia direta – como a iniciativa legislativa, o referendo e o *recall* - , assim como a consulta popular “esclarecida” acerca das diretrizes a serem seguidas pelo urbanismo, na forma de audiências públicas e submissão prévia à discussão de planos e iniciativas:

“Quem estuda a administração das cidades americanas verifica que, à medida que a força dessas administrações cresce, que os dispositivos legais se tornam mais exigentes e obrigam os cidadãos a contribuições cada vez maiores para o bem coletivo, também e proporcionalmente cresce o controle direto do cidadão sobre os atos dessas administrações” (Mello, 1929a, p. 64).

Ao mesmo tempo, coerente com a visão de mundo moldada pela *ideologia de Estado*, particularmente em seus aspectos elitistas e voluntaristas e de percepção orgânico-corporativa da sociedade, Anhaia Mello considera a população do meio urbano uma entidade amorfa, *golem* desprovido de espírito, por culpa da ausência de *rito* e *poesia* na fundação das cidades (Mello, 1929c, p.106) – ausência a ser suprida pela *ciência do urbanismo*, que “substitui, agora, o rito religioso” (Mello, 1933c, p.214).

A opinião pública a que o urbanista se refere como raiz da *Comissão do Plano da Cidade*, na verdade, não existe: trata-se de algo a ser formado pela disseminação dos princípios do urbanismo, esse “novo evangelho de regeneração física e social”. O instrumento para isso é a propaganda, “governo soberano e invisível da sociedade” (Mello, 1929c, p. 106).

Fecha-se, assim, um círculo: à *Comissão do Plano da Cidade*, composta preponderantemente por técnicos, especialistas “capazes de guiar os outros em matéria de urbanismo” compete, igualmente, formar a “opinião pública esclarecida” de conformidade com os princípios do urbanismo, a fim de que se habilite, por sua vez, a integrar legitimamente a base de sustentação da própria *Comissão do Plano*. Ironicamente – haja vista o momento de ocaso da Primeira República em que a palestra *A verdadeira finalidade do urbanismo* foi proferida por Anhaia Mello no Instituto de Engenharia (21/08/1929) – qualquer dissidência de opinião que não tivesse passado pela devida formação através da propaganda deveria sofrer, de acordo com o urbanista, sumária *degola*, pois “se, teoricamente, cada cidadão é senhor de suas opiniões em matéria de interesse público ou privado, praticamente

não o é, porque é impossível examinar todos os dados econômicos, políticos, éticos ou sociais, de todos os problemas que nos cercam” (Mello, 1929c, p. 107). Ou seja, o parâmetro do “senso comum do cidadão médio”, tão caro às democracias liberais, não se presta, num primeiro momento, a mensurar a capacidade dos atores da cena urbana na era da ciência do urbanismo: o papel da humanidade é ser dirigida pela “mão invisível da propaganda”, que “manobra os cordéis do Guignol¹¹¹ humano” (Mello, 1929c, p. 107).

Desta forma, se é fato que Anhaia Mello não deixa de reconhecer, nos munícipes, os atributos próprios da cidadania, na medida em que não apenas os admite, como os convoca a participar da administração da cidade, de igual modo é verdade que, imbuído da crença na idéia de *progresso* como fio condutor da história, o autor diagnostica, em seu tempo, um estágio de *menoridade* da sociedade, que habilita os urbanistas a atuarem não apenas como “cientistas” ou “técnicos”, mas também como agentes formadores da opinião pública.

Não causa estranheza, portanto, que surgida a oportunidade para implementação, na prática, da concepção da *Comissão do Plano da Cidade*, como ocorreu em 1937, por meio da lei municipal nº 3611, de 23/06/1937¹¹², fossem omitidas quaisquer referências aos instrumentos de escolha e controle de sua atuação pela população e mesmo seu caráter independente da estrutura administrativa estatal, restando única e tão somente sua feição “técnica” e “racionalizadora”, somada à reafirmação da idéia-força da centralização política, então em desenvolvimento.

¹¹¹ Referência ao teatro de marionetes Guignol, popular em França no final século XIX.

¹¹² Em face da influência que exerceu não apenas junto à administração Fábio Prado – da qual era “consultor oficioso para questões urbanísticas” (Campos, 2002, p. 502) – mas também à contemporânea gestão do governador Armando de Sales Oliveira, a nova lei orgânica dos municípios paulistas (lei estadual nº 2484, de 16/12/1935) contemplou, em seu art. 117, a possibilidade de os municípios criarem comissão para o estudo sistemático da orientação e do plano de desenvolvimento e melhoramentos urbanos a realizar.

Conforme determinava o parágrafo único do art. 117 da lei de organização municipal de 1935, a *Comissão do Plano da Cidade*, muito embora instituída no contexto político de vigência da Constituição de 1934 e anterior ao Estado Novo, não contava com qualquer membro eleito diretamente pela população: compor-se-ia pelo prefeito, dois vereadores escolhidos pela Câmara Municipal, dois “funcionários municipais” – não necessariamente vinculados à Diretoria de Obras - e seis “cidadãos de notória competência e idoneidade”, tanto aqueles quanto estes de livre nomeação pelo prefeito.

Por outro lado, seu caráter não seria mandatório, mas meramente consultivo, e seu escopo bastante limitado, se comparado ao das *city-commission plan* norte-americanas, competindo-lhe “organizar o plano dos melhoramentos e do desenvolvimento” da cidade em aspectos como estética, higiene, recreação, acessibilidade e tráfego, e também quanto à “recentralização de suas edificações”, conforme consta do art. 1º da lei municipal nº 3611/1937, sem contudo ser-lhe atribuída qualquer competência normativa.

Em outras palavras, a *Comissão do Plano da Cidade* imaginada por Anhaia Mello, para escapar da condição de mera abstração e adquirir relevância e consequência, precisou abandonar qualquer veleidade “suprapartidária” e se submeter à disciplina jurídico-institucional do aparelho burocrático estatal; todavia, ao fazê-lo, perdeu quase que por completo sua substância e mesmo sua razão de ser, convertendo-se em mais uma das numerosas “comissões de estudos” instituídas pelo poder público ao longo da história para dar parecer acerca de questões específicas – o que possivelmente explica a mera virtualidade de sua existência (Campos, 2002, p. 510). Com o advento do Estado Novo, a centralização política e administrativa torna-se mais nítida e institucionalizada, de forma que deixa de ter sentido o apelo a

“comissões técnicas”, vaga e nominalmente descoladas da máquina burocrática, como meio de ligação e diálogo entre a sociedade e o Estado: este passa a incorporar a racionalidade – em contraste com a *política* - não apenas em sua organização, mas também em seu discurso.

Coerente com os princípios informadores da ecologia urbana da Escola de Chicago, Anhaia Mello enxerga no urbanismo uma função socialmente regeneradora e civilizadora – “o verdadeiro urbanismo é no mundo moderno o verdadeiro cruzado da cultura, pela civilização” (Mello, 1929c, p. 111) -, capaz ao mesmo tempo, de curar os males decorrentes da “degenerescência” dos centros urbanos, inerente ao seu próprio processo de crescimento, mantendo intocados seus fundamentos sociais e econômicos:

“Os urbanistas são, pois, na grande oficina humana, os mesteirais que preparam moldes para a fusão das cidades futuras, em que as novas gerações viverão vida real e não mera existência exaustiva, enervante, atribulada” (Mello, 1929c, p. 112).

Configura-se o urbanismo, portanto, como *tecnologia* – ou, no dizer de Anhaia Mello, uma “filosofia das ciências aplicadas” (1928a, p. 237), de natureza “compreensiva”, à qual compete observar “as tendências e inclinações do crescimento urbano”, de maneira a “desenvolver as boas, corrigir as deficientes, eliminar as más” (Mello, 1933c, p. 211).

Assumindo o pressuposto de que, no Brasil, a opinião pública não era ainda devidamente informada e esclarecida a respeito dos princípios, técnicas e fins do urbanismo e que, devido a isso, não se encontrava capacitada a servir de sustentáculo da *árvore do urbanismo*, verifica-se que o discurso de Anhaia Mello tendeu, mormente após a revolução de 1930, a enfatizar a encampação da disciplina pelo Estado, enfatizando a atuação “de cima para baixo” deste em detrimento de mecanismos espontâneos centrados no mercado e na sociedade civil. Com isto, suas posições convergem com os ideais *socialistas harmônicos* já então

disseminados pelos meios jurídicos e se expressam na relativização do direito de propriedade, no questionamento dos efeitos benéficos da concorrência econômica e na afirmação do papel do Estado como elemento economicamente atuante.

Já em sua palestra *Natureza, classificação, características econômicas dos serviços de utilidade pública*, proferida no Instituto de Engenharia em 12 e 19/03/1930, Anhaia Mello afirmava que “temos de viver num regime de cada vez menos individualismo e maior controle social e de governo”, o que não significava, em absoluto, qualquer contestação do direito de propriedade: trata-se, aqui, pelo contrário, da defesa da intervenção do Estado para a garantia e proteção do próprio instituto contra os efeitos deletérios - no âmbito do sistema produtivo como um todo -, que a falta de controle, racionalização e planejamento poderiam ocasionar. Por outro lado, a intervenção estatal protetora dos interesses sociais ofereceria uma alternativa válida à ameaça representada pelas ideologias radicais de esquerda, preservando a essência do sistema.

Como corolário desta proposta converge-se, então, para a submissão do direito de propriedade ao atendimento de sua *função social* – menos com o objetivo de limitar sua fruição e proteção do que com o iter de aumentar sua produtividade e rendimento: “a intervenção dos governos, dissemos, faz-se sentir cada vez mais, no campo da utilização da terra urbana, porque a livre concorrência não é capaz de promover utilização econômica” (Mello, 1933b, p. 538).

Para Anhaia Mello era clara a noção de que a terra urbana constituía, mais que mera reserva de valor, um importante fator de produção, verdadeira mercadoria, cuja produção “custa ou vale dinheiro” (Mello, 1932b, p. 360), estando sujeita a diversas condicionantes aptas a determinar e influir em seu preço, dentre as quais a mais importante é a localização (*situs*):

“É o *situs* que empresta valores diversos às unidades de terrenos urbanos; valores cambiantes que crescem e decrescem, despontam aqui e ali, de acordo com as variadas características da moderna sociedade econômica. (...)”

“O valor é expressão do *situs*, e melhor terreno é o capaz de maior renda.

“Essa qualidade econômica dos terrenos se exprime e mede em função de dois elementos: capacidade e eficiência. (...)”

“Há terrenos de grande capacidade e eficiência, como os terrenos centrais onde grandes edifícios de altíssimo preço (capacidade) dão rendas muito altas (eficiência)” (Mello, 1932b, pp. 361-2).

Todavia, por uma série de circunstâncias próprias da terra urbana, o mercado imobiliário, para Anhaia Mello, se apresentava, naquele momento, “desorganizado”, razão pela qual “a *ação da autoridade pública* torna-se cada dia mais importante e necessária” (Mello, 1933a, p. 419, grifo no original), por meio do emprego dos meios legais à sua disposição: o poder de polícia (como a legislação edilícia, o *zoning* etc.), o domínio iminente (desapropriação) e a taxaço (utilizada com finalidades extrafiscais).

Conseqüentemente, a legislação urbanística não apenas poderia, como *deveria* ser empregada como instrumento *ativo* para a intervenção do Estado na regulação e condução das atividades ligadas à propriedade urbana, haja vista ser o instituto uma “*criação social para satisfação das necessidades sociais*” (Mello, 1933b, p. 540, grifo no original). Ou seja, Anhaia Mello realiza, aqui, de maneira mais ou menos intuitiva, a partir de sua formação positivista, o importante processo de transição do conceito de propriedade, da esfera do direito privado, para situá-lo na órbita do direito público.

À lei, para Anhaia Mello, não caberia meramente garantir a estabilidade social, o equilíbrio das relações interpessoais ou a segurança jurídica, conforme determinava o credo liberal; constituiria, pelo contrário, um “ideal”, um “dispositivo que a sociedade emprega para regular a conduta do homem na sociedade do seu tempo, e para acoroçoar a formação de tipos perfeitos, nos moldes dos ideais do momento” (Mello, 1933b, p. 542). Assim, aproximando-se da noção juspositivista de norma

como *dever-ser*, Anhaia Mello, de certa forma, resolve teoricamente os impedimentos de natureza legal para a aplicação de seu urbanismo compreensivo e reformador, na medida em que o liberta, em tese, de suas peias com a ordem legal estabelecida: assim como o urbanismo, o direito urbanístico passa a se afigurar, para Anhaia Mello, como aparato *tecnológico*, com o qual se torna viável a realização, na cidade, de suas concepções idealistas e regeneradoras¹¹³.

III.7 - Urbanização, industrialização e a ascensão de novas forças políticas: a Revolução de 1930 e o refluxo centralizador

Desde a década de 1910 e, mais claramente, durante toda a década de 1920, a estrutura patrimonialista sobre a qual se sustentava a política nacional durante a

¹¹³ Em sua edição de maio de 1929, o *Boletim do Instituto de Engenharia* publicou o resumo e tradução, feitos por Anhaia Mello, de estudo da lavra do jurista Roscoe Pound, reitor da Escola de Direito de Harvard, intitulado: *Urbanismo: os problemas sociais e econômicos da lei*, no qual encontramos, possivelmente, o fundamento da idéias do urbanista brasileiro acerca dos meios de adequação de seus ideais urbanísticos ao ordenamento jurídico vigente. Vinculado à chamada *sociologia jurídica*, Pound enxerga, no período do primeiro pós-guerra em que escreve, a emergência de problemas sociais e econômicos, decorrentes “do ajustamento das relações humanas na vida unificada, industrializada, mecanizada, especializada, congestionada da comunidade urbana de hoje”, a exigirem novas abordagens jurídicas: “uma ciência legal criadora, a pesquisa do elemento ideal na lei”, “uma crítica desses ideais, em termos da sociedade do nosso tempo, e seus problemas econômicos”, a “individualização na sua aplicação nos diversos casos” e “o predomínio do elemento administrativo em toda a justiça”. A tal concepção, Roscoe Pound contrapõe os princípios informadores do direito até então, voltados precipuamente à manutenção da estabilidade social e econômica, à “segurança das aquisições” e à “segurança das transações”. Por outro lado, Pound, identifica as estruturas do direito tradicional a serem superadas como vinculadas à ordem social e econômica própria das sociedades agrárias, desenvolvidas “em torno de pequenos grupos bem definidos; transporte lento e dispendioso; contatos com o exterior, poucos; grupos economicamente independentes, cada qual provendo suas próprias necessidades, como unidade econômica self-suficiente”. Com o desenvolvimento dos meios de transporte, tal modelo de sociedade teria sido superado em favor de uma vasta “comunidade interdependente, heterogênea”, cabendo, portanto, às instâncias centralizadas de governo conferir proteção jurídica e uniformidade administrativa nesse novo contexto.

chamada Primeira República, deixou transparecer, de maneira cada vez mais evidente, os sinais de seu esgotamento.

Ao mesmo tempo, na região sul do país, novas forças políticas, "menos comprometidas com o comércio de exportação e importação" e que "poderiam ser mais favoráveis à industrialização, dentro de um quadro de nacionalismo econômico" (Nascimento, 2002, p. 26), exigiam participar da partilha do poder central, na medida do crescimento de sua importância no contexto federativo, a qual pode ser aferida pela posição ocupada pelo Rio Grande do Sul na população, na produção e no volume de depósitos bancários, conforme se verifica nos quadros 2 a 4.

Quadro 2 – População do Brasil (1920-40)

Estado	1920	1930	1940
São Paulo	4.628.720	5.882.554	7.263.200
Minas Gerais	5.921.182	6.991.564	6.820.700
Rio Grande do Sul	2.198.639	2.736.600	3.361.000
Rio de Janeiro	1.568.603	1.870.253	1.868.900
Distrito Federal	1.167.560	1.505.595	1.787.400
Bahia	3.351.648	3.902.861	3.951.700
Pernambuco	2.169.626	2.664.026	2.703.400
Brasil	30.635.605	37.625.436	41.236.315

Fonte: IBGE. Anuário Estatístico do Brasil, 1939/40, p. 1295/1296; Idem, 1941/1945, p.22. Extraído de Nascimento (2002, p. 22).

Quadro 3 - Valor dos produtos sujeitos ao Imposto de Consumo* segundo as Unidades Federadas (em contos de réis)

Estado	1920	1930	1940
São Paulo	1.382.722	1.663.101	5.460.334
Minas Gerais	338.879	358.521	593.934
Rio Grande do Sul	264.185	330.991	959.432
Rio de Janeiro	246.372	293.798	486.452
Distrito Federal	790.260	1.133.986	1.787.274
Bahia	140.505	117.086	116.702
Pernambuco	163.996	225.458	376.144
Brasil	3.775.833	4.685.917	10.454.086

Fonte: IBGE. Anuário Estatístico do Brasil, 1939/40, p. 1320. Extraído de Nascimento (2002, p. 23).
* Exceto energia elétrica, também sujeita ao imposto de consumo.

Quadro 4 - Depósitos em Bancos e Caixas Econômicas (em contos de réis)

Estado	1920	1930	1940
São Paulo	907.137	2.556.417	3.323.269
Minas Gerais	87.400	340.798	524.012
Rio Grande do Sul	397.545	833.308	830.119
Rio de Janeiro	15.104	36.182	148.359
Distrito Federal	1.551.524	1.867.751	3.646.962
Bahia	96.953	166.909	245.338
Pernambuco	162.199	193.825	282.390
Brasil	3.424.883	6.394.190	9.731.600

Fonte: IBGE. Anuário Estatístico do Brasil, 1939/40, p. 1356. Extraído de Nascimento (2002, p. 23).

Necessário salientar que tal crescimento demográfico e econômico não implicava, necessariamente, compromisso com qualquer projeto industrializador, contrário aos interesses da burguesia agro-exportadora ou à manutenção do *status quo* da Primeira República. Conforme demonstrado por Fausto (1972, pp. 38-44), os quadros políticos, tanto de Minas Gerais, quanto do Rio Grande do Sul, são predominantemente ligados à classe dos grandes proprietários rurais e, portanto, vinculam-se fortemente aos interesses agrários.

Por conseguinte, não é possível analisar o período de transição da Primeira para a Segunda República em termos de um hipotético confronto entre interesses agrários da burguesia cafeeira e um setor industrial interessado na expansão do mercado interno¹¹⁴, mas sim num embate regional, açodado pela conjuntura internacional desfavorável e no qual interpenetram demandas de setores até então destituídos de relevância econômica e, portanto, excluídos do jogo político.

Neste contexto, o Estado se verá fortalecido, não apenas como contrapeso e elemento neutralizador das contradições sociais e políticas herdadas da Primeira República, mas também – e, talvez, principalmente – como estrutura apta a garantir e resguardar os interesses econômicos da própria burguesia cafeeira.

As agitações políticas da década de 1920, como a *Revolta Tenentista* de 1922, encerrada de maneira dramática no episódio dos “Dezoito do Forte”, e a *Revolta*

¹¹⁴ Acerca deste tema e tratando do período de transição da Monarquia à República, Costa (1987, pp. 218-9) esclarece que “não se reproduziria no Brasil o antagonismo que se registrou em outras áreas entre burguesia empresarial e aristocracia agrária (...) A oposição burguesia-aristocracia, setores urbanos-setores rurais, característica de outras sociedades, não se manifesta no Brasil com a mesma agudeza. O principal conflito é o que ocorre entre os representantes dos setores agrários decadentes, apegados às formas tradicionais de produção, ao trabalho escravo e aos valores da sociedade tradicional, e os novos grupos que dispunham de maior capital e, por isso, mais ‘progressistas’, ligados à agricultura e às novas empresas”.

Paulista, de 1924, denunciaram os acontecimentos que culminariam na deposição de Washington Luís, em 1930, pela Junta Pacificadora liderada pelos generais Tasso Fragoso e Mena Barreto e pelo almirante Isaías Noronha. Estes, em 03 de novembro, transmitem a chefia da nação ao líder da Aliança Liberal, Getúlio Vargas, ocupante do cargo de ministro da Fazenda do governo deposto, e que se refere em termos bastante irônicos, em seu diário de 20/11/1930, àquele a quem servira poucos anos antes, no momento de seu embarque para a Europa na condição de "preso político":

"Bem amargas deveriam ser as reflexões do dr. Washington Luís. Recordei-me que muito mais havia eu sofrido em torturas morais, pela quebra de amizades e compromissos resultantes da campanha da Aliança, e pelas perspectivas e ameaças que de futuro poderiam advir, acarretando prejuízos e desgraças para o Rio Grande e para os que o acompanharam, e tudo ser atribuído a mim, como responsável.

"Quantas vezes desejei a morte como solução da vida. E, afinal, depois de humilhar-me e quase suplicar para que os outros nada sofressem, sentindo que tudo era inútil, decidi-me pela solução, eu, o mais pacífico dos homens, decidido a morrer. E venci, vencemos todos, triunfou a Revolução! Não permitiram que o povo se manifestasse para votar e inverteram-se as cenas. Em vez de o sr. Júlio Prestes sair dos Campos Elísios para ocupar o Catete, entre as cerimônias oficiais e o cortejo dos bajuladores, eu entrei de botas e esporas nos Campos Elísios, onde acampeei como soldado, para vir no outro dia tomar posse do governo no Catete, com poderes ditatoriais. O sr. Washington Luís provocou a tormenta, e esta o abateu.

"Dizem que o destino é cego. Deve haver alguém que o guie pela mão!" (Vargas, 1995, v.2, p. 27).

Esta passagem, em sua magoada sinceridade, ilustra perfeitamente em que consistiu o embate político durante o ocaso da Primeira República: a burguesia cafeeira, protagonista única encarregada de dirigir os destinos nacionais - haja vista que, "em face dela, não emerge nenhuma classe ou facção com semelhante força, capaz de oferecer uma alternativa econômica e política viável" (Fausto, 1972, p. 112) -, digladiava-se em lutas intestinas *pelo controle do governo federal*, cuja importância, com a crise do café, aumenta a cada ano.

Adquire sentido, desta perspectiva, a manobra de Washington Luís, pondo fim à política do "café com leite" e ao frágil equilíbrio entre as diversas facções regionais que a sustentavam. Sua opção por Júlio Prestes, em detrimento do candidato

mineiro à sucessão, para além de um equívoco político, constituiu uma aposta na capacidade da oligarquia paulista de alçar-se à condição de força hegemônica no plano nacional, acirrando, de uma vez por todas, a assimetria econômica já existente entre os diversos estados da federação, em favor de São Paulo.

Conforme observado por Vieira da Cunha (1963, pp. 23-4):

"as oligarquias nos estados mais desenvolvidos batiam-se por uma hegemonia nacional, o que implicava, paradoxalmente, em fortalecer o Governo Federal face aos Governos estaduais e, portanto, em criar uma força superior às próprias oligarquias estaduais. Entendia-se esta força como resultante dos conchabos entre as oligarquias estaduais, daí a política dos governadores e o agravamento das desinteligências entre as oligarquias estaduais mais poderosas, inclusive imprimindo novos rumos às oligarquias dos Estados menores".

Com o novo arranjo econômico resultante da Primeira Guerra Mundial, da qual os Estados Unidos emergem como grande potência e de onde passam a fluir os créditos indispensáveis ao sustento da economia cafeeira, estabeleceu-se definitivamente a prática dos entendimentos *diretos* entre nações, em substituição à obtenção de recursos financeiros por particulares junto aos estabelecimentos bancários (Vieira da Cunha, 1963, p. 20). Com isto, o controle do Governo Federal, antes relegado a segundo plano no esquema federalista montado pela ordem republicana brasileira, passa a constituir a "jóia da coroa" no embate entre as oligarquias regionais, pois indispensável à garantia de seus interesses econômicos¹¹⁵.

¹¹⁵ Neste mesmo sentido, assim se expressa Vieira da Cunha (1963, p. 18): "Com a penetração do capitalismo norte-americano, cada vez mais ponderável a partir da Primeira Grande Guerra, teve a burguesia rural o ensejo de prescindir, em parte, da organização comercial existente, tentando mesmo criar, a princípio inteiramente subordinada a ela, nova estrutura de financiamento e comercialização dos produtos agrícolas, em colaboração com os Governos estaduais e, mais tarde, com o Governo nacional. A grande transformação imposta pelo capitalismo norte-americano, em contraposição ao inglês, foi a maior centralização das atividades comerciais e a sua disciplina mais direta pelo próprio Governo daquele país. Isso passou a exigir do Governo uma crescente compreensão do comércio internacional, fato que, associado a outros fatores, constituirá elemento importante no fortalecimento do Governo federal".

Com o movimento insurrecional de 1930, a política "ultrafederalista"¹¹⁶ defendida por Campos Salles no Congresso Constituinte de 1891 e posta em prática durante sua passagem pela presidência da República, volta-se, de certa maneira, contra seus próprios mentores e ferrenhos propugnadores.

Em outras palavras, numa federação onde as relações entre seus estados-membros são assimétricas, o conflito necessariamente decorrente da continuidade e aprofundamento de tal situação pode ser resolvido de apenas duas maneiras: pela dissolução do Estado federal e o estabelecimento de diversos Estados autônomos ou pelo fortalecimento do Estado Nacional, representado pela União, em prejuízo das competências estaduais e, conseqüentemente, dos interesses das respectivas oligarquias regionais dominantes.

A terceira alternativa tentada por São Paulo - de manutenção do federalismo assimétrico em favor de uma ou algumas unidades proeminentes da federação, em detrimento das demais -, muito embora possa eventualmente sustentar-se à força durante algum tempo, como ocorreu na Primeira República, tende, no longo prazo, a esgotar-se, na exata medida do fortalecimento das economias das unidades federais preteridas no jogo

¹¹⁶ De acordo com Penha (1993, pp. 46-7), a proposta federalista defendida pelo Governo Provisório durante a elaboração da Carta de 1891 defendia resguardar o sentido nacional, na medida em que, mesmo concedendo-se autonomia aos estados, reservavam-se grandes poderes à União. Por outro lado, a representação rio-grandense, dirigida por Júlio de Castilhos e apoiada por políticos do quilate de Campos Salles, de São Paulo; João Barbalho, de Pernambuco e Leopoldo Bulhões, de Goiás, contrapunha-se a esta idéia, preconizando um federalismo extremado, afeiçoado ao conceito de Confederação de estados.

Embora esta última corrente tenha restado vencida no Congresso Constituinte, suas propostas de atribuir aos estados a faculdade de organizar seus municípios e de estabelecer formalmente as esferas federal, estadual e municipal de governo, foram por fim inseridas na Constituição.

político¹¹⁷ e da formação de entendimentos contrários aos interesses do núcleo de poder dominante. Exemplo disto foi a aliança firmada entre os estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul para se contrapor à candidatura paulista à presidência da República no pleito de 1929, contando ainda, na chapa, com a participação do governador da Paraíba, representando interesses nordestinos.

Sem pretendermos aqui desviar o foco de nosso estudo para a natureza mesma do movimento que conduziu à deposição da chamada Primeira República, tema de intensos debates dentro da historiografia, muitas vezes atordoada diante das ambigüidades do novo regime, temos como fato que a Revolução de 1930 foi gestada no seio da própria classe dominante, organizada sob a égide da Aliança Liberal¹¹⁸, pois as regiões produtoras de café, no dizer de Nascimento (2002, p. 24), "estariam, mesmo, desejosas de uma mudança no poder central, principalmente após terem verificado a pouca receptividade do Governo Federal em atender às

¹¹⁷ Muito embora a burguesia cafeeira constituísse, como colocado, a única força política relevante na Primeira República, também é verdadeiro que a economia brasileira da época passou a incluir, de maneira cada vez presente, "um setor agrário voltado ao mercado interno, o desenvolvimento da industrialização e da urbanização, com o conseqüente peso que passaram a exigir, tanto os trabalhadores da indústria como os 'segmentos médios urbanos', levando-os a contestar o jogo político praticado" (Penha, 1993, p. 48). Com isto não pretendemos afirmar que à burguesia cafeeira contrapor-se-ia um setor industrial interessado em expandir o mercado interno, haja vista que, pelas características da formação social do país, os interesses agrários e industriais são complementares e não opostos (Fausto, 1972, p.112), mas sim que a ascensão de novos atores interessados em efetivamente participar da condução dos destinos econômicos e políticos do país via-se sufocada diante da extrema rigidez dos esquemas institucionais existentes durante a Primeira República, impermeáveis à sua absorção, seja devido aos mecanismos fraudulentos de acesso às instâncias de poder, seja em decorrência dos acertos prévios entre as elites tradicionais para a manutenção de suas posições.

¹¹⁸ É Agildo Barata (*apud* Carone, 1975, p. 175) quem nos dá a medida das profundas diferenças existentes, inclusive, entre o movimento tenentista e Getúlio Vargas, o qual era identificado por aqueles com as forças conservadoras às quais se contrapunham:

"Não só os tenentes, mas todos ansiavam por modificações básicas e radicais, embora não soubessem bem quais deveriam ser precisamente as modificações. O conservador Getúlio, porém, matreiramente, quis impor uma solução típica de sua formação e temperamento reacionário: o homenzinho queria ser empossado como um candidato legal, normal, que fora 'esbulhado nas urnas', pretendendo assim reduzir as proporções do movimento de outubro de 1930 a uma única e limitada finalidade: corrigir os erros de eventuais fraudes eleitorais"

suas reivindicações de amparo à lavoura e comércio daquele produto". Ao mesmo tempo, é inegável que o movimento tenentista apoiou-se, em grande medida, nas classes médias urbanas, em torno da baixa oficialidade militar¹¹⁹, sem romper definitivamente com as oligarquias regionais, com as quais o novo governo procurava contemporizar¹²⁰.

Deste quadro político emerge o "estado de compromisso" resultante do movimento de 1930 que, ao buscar a contemporização e a neutralização das idéias contrárias latentes no momento de sua irrupção, logrou tornar o conflito permanente e crescente¹²¹ (Nascimento, 2002, p. 40).

Conseqüentemente, todo o primeiro período revolucionário é marcado por forte instabilidade política, decorrente não apenas das diferenças internas dos grupos em luta pelo controle do poder central, como também da penetração, na vida política nacional, das ideologias em conflito no cenário europeu, como o comunismo, representado pelo *Partido Comunista Brasileiro* e pela *Aliança Nacional Libertadora*, e o fascismo, que entre nós tomou a forma do *Integralismo*.

A principal reação ao novo regime se deu com a *Revolução Constitucionalista* de 1932, em que o Partido Democrático de São Paulo cerrou fileiras ao lado de seus antigos adversários do Partido Republicano Paulista, núcleo político da oligarquia cafeeira, e da Frente Única Gaúcha e a Mineira, encabeçadas, respectivamente, por Borges de Medeiros e Artur Bernardes, áulicos do *ancient régime*.

¹¹⁹ Vide, a este respeito, Nascimento (2002, p. 33) e Fausto (1972, p. 113).

¹²⁰ Passou ao folclore político nacional a confidência de Getúlio Vargas ao biógrafo Emil Ludwig: "Eu não tenho nenhum inimigo do qual não possa amanhã tornar-me amigo" (Nascimento, 2002, p. 41).

¹²¹ Para Skidmore (1982, p. 34), o estilo político de Vargas era "maquiavélico", na medida em que encorajava cada um dos grupos antagônicos que apoiaram a Revolução de Outubro a pleitear suas respectivas exigências, particularmente durante os debates a respeito da reconstitucionalização do país.

Muito embora tal levante tenha restado derrotado, em face de suas próprias dissensões internas, Vargas foi obrigado a fazer concessões estratégicas, como a convocação de eleições para a Assembléia Constituinte, em 03/05/1933 e a nomeação de Pedro de Toledo - um interventor "civil e paulista" para o estado de São Paulo.

O Congresso Constituinte que, a partir de 15/11/1933, passou a redigir a nova Carta Magna da nação, sob a égide da Justiça Eleitoral - criada para coibir os desmandos eleitorais que grassavam durante a Primeira República -, representou, todavia, a volta dos "coronéis" ao poder¹²², pois muito embora o tenentismo tenha feito prevalecer algumas de suas idéias, expressas no capítulo dedicado à *Ordem Econômica e Social* - como a instituição da Justiça do Trabalho e a prerrogativa governamental de estabelecer um salário-mínimo -, seu projeto político-econômico não restou hegemônico, mantendo-se uma estrutura federal bastante semelhante à da Primeira República (Skidmore, 1982, p. 39).

Com a Constituição Federal de 1934, ganhou novo - muito embora efêmero - alento a idéia de autonomia municipal . Reduziu-se a competência dos estados e instituiu-se a eletividade de prefeitos e vereadores (podendo os primeiros ser escolhidos pelos segundos); são decretados determinados tributos, com destinação de suas rendas e organizam-se os serviços públicos locais. Todavia, a mais importante novidade da Carta de 1934 residia no sistema tributário, o qual, ao mesmo tempo em que assegurou aos municípios receitas tributárias próprias (sem a necessária intermediação dos estados, portanto), provenientes dos impostos sobre a propriedade predial e territorial, sobre licenças e sobre diversões públicas, criou o sistema de partilhas, pelo qual os estados deveriam entregar aos municípios a

¹²² Nascimento (2002, p. 42).

metade da arrecadação do imposto de indústrias e profissões e o produto do imposto de renda sobre a cédula rural.

Cabe aqui observar que Prestes Maia, em seu *Melhoramentos de São Paulo* (1945, p. 7), ao fazer um balanço de sua administração, de certa forma queixa-se do novo arranjo tributário instituído pela Constituição de 1934 - e mantido pela Constituição de 1937 -, ao afirmar, acerca do estado das finanças do município:

“Este recebera o imposto predial. Em compensação, perdera metade do imposto de indústria e profissões, as taxas de gasolina, de veículos etc., e havia recebido os encargos pesadíssimos de bombeiros, iluminação, águas pluviais, e outros. Posteriormente o Município, diante de prementes exigências urbanísticas, assumiu ainda os serviços da canalização do Tietê, na realidade estaduais pelo caráter do rio e extensão dos melhoramentos. No fim das contas: resultado absolutamente negativo”.

Todavia, o mesmo autor reconhece que, na execução das obras que marcaram sua gestão, incluindo-se as desapropriações necessárias, o município não teve de lançar mão de novas operações de crédito interno ou externo¹²³, mas apenas de créditos extra-orçamentários abertos no próprio Tesouro Municipal, provenientes de saldos remanescentes, excesso de arrecadação e outras fontes, conforme discriminado no anexo 1.

De fato, a “troca”, determinada pela Constituição de 1934, do imposto predial por metade da arrecadação do imposto de indústrias e profissões foi grandemente benéfica para o município da Capital, haja vista que aquele, conforme pode ser verificado no anexo 2, logo a partir do exercício de 1936 passou a representar por volta de 30% das receitas orçadas, ao passo que este, até o exercício de 1935 responsável por aproximadamente 40% das receitas municipais orçadas, a partir do

¹²³ Conforme informado pelo próprio prefeito (Maia, 1945, p. 8), a autorização dada pelo decreto-lei municipal nº 135, de 30/12/1941, para lançamento de apólices municipais com juros de 7% ao ano, até o montante de 120.000 contos de réis, para despesas com “obras, melhoramentos e serviços municipais, inclusive desapropriações”, não havia ainda sido utilizada, até a publicação daquele relatório.

ano seguinte simplesmente foi reduzido à metade, o que significou, em grandes números, um ganho real, para o município, de aproximadamente 10% de suas receitas tributárias ordinárias, auferidas por sua própria máquina arrecadatória.

Paradoxalmente, foi no ambiente democrático de vigência da ordem constitucional de 1934 que se gestou o autogolpe de 1937, que instituiu o Estado Novo, pois Vargas, a pretexto de enfrentar a ameaça "subversiva" representada pela Aliança Nacional Libertadora, liderada por Luís Carlos Prestes¹²⁴, obteve do Congresso Nacional, reiteradamente, poderes especiais que, em última análise, seriam empregados contra a existência mesma do Congresso. Assim, em março 1935, é promulgada uma Lei de Segurança Nacional; em novembro do mesmo ano, após a malfadada "Intentona Comunista" em Natal, Recife e no Rio de Janeiro, instituiu-se o *estado de sítio*; no mês seguinte, a Lei de Segurança Nacional é endurecida, concedendo-se ao presidente poderes excepcionais sobre o pessoal civil e militar. No ano seguinte, a par de sucessivas prorrogações, pelo Congresso, da vigência do estado de sítio, aprovou-se a criação de um Tribunal de Segurança Nacional. Finalmente, em 1937, durante a campanha presidencial para as eleições diretas marcadas para janeiro do ano seguinte, na qual despontavam como candidatos o constitucionalista paulista Armando de Salles Oliveira e José Américo de Almeida, tenentista apoiado informalmente pelo governo, Vargas recebe de seu Estado-Maior do Exército, chefiado pelo general Góes Monteiro, o famigerado "Plano Cohen", documento forjado pelo general Olympio Mourão Filho com o objetivo de denunciar uma suposta conspiração comunista visando a tomada do poder, o qual serviu de

¹²⁴ A posição do Partido Comunista e da Aliança Nacional Libertadora de partir francamente para a luta armada contra o governo federal - a despeito da absoluta desproporção de forças e do equívoco na avaliação do estado de preparação das "massas" para aderir a um levante - conduziu, até mesmo, à suspeita de infiltração de agentes do governo em ambos os organismos, planejando tais acontecimentos, haja vista a perfeição com que esta tática servia aos interesses de Vargas (Skidmore, 1982, p. 43).

pretexto para o fechamento do Congresso Nacional em 10 de novembro e a instituição de um regime autoritário, fortemente centralizador, encabeçado por Getúlio Vargas. Assim como o movimento de 1930, o regime instituído com o Estado Novo está longe de poder ser considerado "revolucionário" na exata acepção do termo, na medida em que, conforme asseverado por Nascimento (2002, p. 50): "observa-se a incorporação no novo sem que ocorra o deslocamento do antigo, que em lugar de ser eliminado ou pelo menos devidamente neutralizado, é aparentemente deixado numa reserva para uso futuro". Não obstante, é possível afirmar, em face da amplitude e profundidade das mudanças empreendidas naquele período, que nele se assentam os alicerces do Brasil moderno (para empregarmos expressão utilizada por Nascimento [2002, p.49]).

Neste sentido, o Estado Novo é *modernizador*, na medida em que, mesmo sem provocar ruptura radical com a estrutura econômica, política e social herdada da Primeira República, logrou conciliar o desenvolvimento do país com a conjuntura econômica internacional da época, preenche de oportunidades a países em desenvolvimento como o Brasil, eqüidistante¹²⁵ do turbulento cenário geopolítico do hemisfério Norte.

Para tanto, abandona-se, com o regime instaurado em 1930 e aprofundado em 1937, a ideologia liberal de "Estado-mínimo", adstrito à função policial de garantidor das relações econômicas e jurídicas privadas, em favor da participação efetiva do Estado na vida econômica nacional (Skidmore, 1982, p. 56). Tal intervencionismo

¹²⁵ Reconhecemos que tal afirmação é polêmica, na medida mesma do caráter ambíguo adotado por Vargas em face da polarização entre regimes totalitários e democráticos que se acirrou ao longo da década de 1930 e chegou a seu clímax com a eclosão da Segunda Grande Guerra. Se por um lado o Estado Novo e muitos de seus mais destacados expoentes – como Francisco Campos – identificavam-se e flertavam com o fascismo europeu, por outro as ramificações nacional-socialistas no Brasil – incluindo a Ação Integralista Brasileira - foram postas na ilegalidade.

estatal manifestou-se, logo de início, de diversas maneiras, como: controle do câmbio; legislação trabalhista e sobre os recursos minerais; investimentos em siderurgia e, num primeiro momento, a criação de Institutos, como os do Açúcar e do Alcool, do Mate, do Cacau e do Pinho, destinados a aproximar o governo central dos produtores locais (Penha, 1993, p. 51) e, desta maneira, alargar a base de sustentação do regime, por meio da ligação entre a organização administrativa e os grupos políticos (Vieira da Cunha, 1963, p. 64).

Verifica-se, já a partir do período revolucionário anterior à promulgação da Carta de 1934, uma intensa atividade legiferante por parte do Governo Provisório – bastante peculiar aos primeiros anos dos regimes de exceção instalados no Brasil, vindo a se repetir no governo Castelo Branco - na qual se destaca, em consonância com o espírito do movimento de 1930, “a preocupação em retirar da competência estadual matéria de fundamental interesse econômico e social da Nação” (Vieira da Cunha, 1963, p. 62). Neste sentido, apesar dos compromissos assumidos pela nova ordem, especialmente após a reação conservadora de 1932, verifica-se convergência entre as ações de governo e o ideário tenentista, que em São Paulo, aglutinado na chamada “Legião Revolucionária”, assim se expressou em seu Manifesto à Nação de 04/03/1931:

“O Estado que se basear em forças meramente políticas será um Estado a serviço de interesses plutocratas, ou das demagogias fáceis. O Estado deve ter fundamento no trabalho. Ele deve, além do mais, intervir na vida econômica da Nação. Estimular e controlar iniciativas. Orientar a produção. Ordenar e coordenar as forças produtoras. Divisão do trabalho e salários mínimos. Uma palavra, estender sua influência até onde o exijam os interesses da coletividade, não como fim, mas em função do indivíduo (...)

“Quando nos referimos ao poder central, não nos referimos exclusivamente ao Poder Executivo. O poder central deve ser compreendido como o conjunto dos poderes com exercício em todo o território da República. Esse poder deve ser forte e dispor de meios suficientes para manter a nação perfeitamente unida e sustentar as diretrizes nacionais, a que se vem subordinar todo o país. Esse poder deve ter ramificações profundas por todo o território brasileiro, onde quer que a sua presença seja reclamada” (Carone, 1975, pp.442-3 e 445).

Esta defesa do fortalecimento do poder central em detrimento dos poderes locais, bem como da intervenção direta do Estado na vida econômica, não apenas regulando e garantindo as relações privadas, mas ordenando e coordenando as forças produtivas, somada ao desprezo pelos mecanismos políticos da democracia liberal, ecoa o pensamento dos principais “teóricos” do Estado Novo: Oliveira Viana, Francisco Campos e Azevedo Amaral¹²⁶.

Oliveira Viana, “bastante influenciado pelos ideais nacionalistas dos regimes nazi-fascistas, defendia a criação de um Estado corporativo, como forma de assegurar o predomínio e a influência do poder estatal em dois sentidos: por um lado, porque possibilitaria a integração política dos diferentes grupos sociais, sob um mecanismo de participação controlada pelo Estado; de outro lado, porque o fortalecimento do Poder Executivo agiria como poderoso instrumento de subordinação dos interesses regionais e locais ao interesse maior da coletividade, representada pelo Poder Central” (Penha, 1993, p. 53).

Por seu turno, Francisco Campos, “autor” da Constituição de 1937, também afinado com a ideologia nazi-fascista e próximo do Integralismo, via na crise do liberalismo econômico a correspondente falência do regime democrático, ao ponto de afirmar que “os corpos deliberativos deixaram de deliberar...Para as decisões políticas uma sala de parlamento tem hoje a mesma importância que uma sala de museu” (*apud* Vieira da Cunha, 1963, p. 72).

Por fim, Azevedo Amaral, entre outros aspectos, enfatiza o aspecto nacionalista do Estado Novo, em contraposição à penetração do comunismo e do integralismo,

¹²⁶ Nascimento (2002, p., 45) vai mais além e identifica, inclusive, nas manifestações culturais da década de 20, produzidas por nomes como Cassiano Ricardo, Menotti del Picchia, Alceu Amoroso Lima, Carlos Drummond de Andrade, Gilberto Freyre e Almir de Andrade, raízes do pensamento político e ideológico nacionalista encampado pelo Estado Novo.

movimentos políticos de filiação internacional (Vieira da Cunha, 1963, pp. 72-3) e de viés totalitário – adjetivo que não cabe associar ao Estado Novo, pois apesar de autoritário e centralizador, este não identificou o Estado a um partido político ou instituiu um regime de partido único. Na verdade, como observa Nascimento (2002, p. 43), sequer existiam partidos políticos e o regime se sustentava, em grande parte, no carisma pessoal do presidente da República¹²⁷.

Finalmente, a centralização política e administrativa, decorrente da tradicional tibieza das instituições políticas brasileiras vinculadas às formulas liberal-democráticas de participação, particularmente na esfera local, conduziu a que, conforme bem sumarizou Alves (1981, pp. 223-4), os municípios brasileiros, desde a Independência até o final do período autoritário do Estado Novo, não conhecessem qualquer autonomia além da meramente formal:

“Na primeira República, o município não a desfrutou, porque o coronelismo sufocou toda a liberdade municipal, e falseou o sistema eleitoral vigente dominando inteiramente o governo local; no período revolucionário (1930-1934), não a teve, por incompatível com o discricionarismo político que se instaurou no País; na Constituição de 1934 não a usufruiu, por que a transitoriedade de sua vigência obstou a consolidação do regime; na Carta Outorgada de 1937, não a teve, porque a Câmaras permaneceram dissolvidas e os prefeitos subordinados à interventoria dos estados”.

Nesse mesmo sentido, o fugacíssimo flerte da Constituição Federal de 1934 com a idéia de autonomia municipal para a gerência dos negócios urbanos, logo superado pelo novo quadro político centralizador instituído com o Estado Novo, foi assim sumarizado por Rocha Filho (1986, p. 34):

¹²⁷ A esse respeito, também se pronunciou Skidmore (1982, pp.61-2), nos seguintes termos: “(...) o Estado Novo foi uma saída autocrática e não-partidária para a inexperiência política do Brasil e do subsequente impasse político de meados da década de 30. (...) Já que Vargas teve grande cuidado em não criar partido governista algum, o Estado Novo não produziu novos partidos”.

“[O regime ditatorial imposto com a decretação da Constituição de 10 de novembro de 1937] feriu fundo a autonomia municipal, cessando a eletividade dos Prefeitos, para só conceder aos Vereadores, o que na realidade jamais aconteceu.

“O regime de interventoria nos Estados e Municípios deixou o município menos autônomo que sob o regime imperial, quando os interesses locais ainda podiam ser debatidos nas Câmaras e levados ao conhecimento dos Governadores ou das Assembléias Legislativas das Províncias.

“No sistema implantado a 10 de novembro, no entanto, não havia qualquer possibilidade de manifestação local, visto o Prefeito governar discricionariamente como preposto do Interventor e, este, do Ditador”.

Nota-se portanto, em face do exposto, que o evidente cerceamento da autonomia municipal, ao longo de nossa história, longe de constituir efeito não-desejado pelos sucessivos legisladores constituintes, quando analisado sob o prisma do Direito Objetivo - não meramente dogmático, portanto – afigura-se como resultado de política deliberada, historicamente aplicada no Brasil, conforme bem observa, mais uma vez, Alves (1981, p. 266):

“Se por exemplo, as rendas municipais não são suficientes para cobrir os encargos atribuídos formalmente aos municípios, é possível que isso tenha sido propositadamente feito, em termos políticos, para mantê-los financeiramente dependentes de outros entes estatais mais aquinhoados, ou ainda para virtualizá-los em forma jurídica ociosa, com expressão formal, mas sem realidade efetiva, atendendo a objetivos políticos muitas vezes inconfessáveis”.

Referida falta de autonomia legal e financeira por parte do município para a completa determinação das transformações urbanas não implicou, necessariamente, no caso paulistano, conforme veremos adiante, um empecilho para a sua consecução, mas serviu como importante elemento para que a nova ideologia, fundamentada na intervenção do Estado e na centralização, aplicada ao espaço urbano, se materializasse de maneira eficiente. Mais tarde, com o desenvolvimento da consciência da urbanização como “instrumento de reprodução da economia industrial”, para nos valermos da definição dada por Rocha Filho (1986, p. 29), os aparelhos de Estado passam a servir aos interesses da burguesia urbana para seus objetivos modernizadores.

Com a Revolução de 1930, cujo regime torna-se paulatinamente mais rígido até o advento do Estado Novo, pretende-se suprimir o aspecto político da administração municipal em favor da abordagem *técnica* das questões relativas à administração pública e, por conseguinte, às questões urbanas. Para tanto, além da indicação de Interventores para o comando dos governos estaduais, com poderes para nomeação de prefeitos, foi decisiva a supressão das Câmaras Municipais em favor de órgãos burocráticos de caráter técnico, encabeçados pelo Departamento de Organização Municipal (depois Departamento de Administração Municipal e Departamento das Municipalidades) e pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (D.A.S.P.), para o exercício da administração pública, o que consolidou a forte tendência centralizadora do regime inaugurado em 1930.

III.8 - Departamento das Municipalidades

Demonstrando a absoluta identificação do pensamento de Anhaia Mello com as novas diretrizes que nortearão a administração pública brasileira após a Revolução de 1930, de se notar que uma das primeiras medidas tomadas pelo urbanista enquanto investido no cargo de prefeito da Capital foi a de instituir, no âmbito do município, uma *Comissão de Serviço Civil*, cujas atribuições, muito embora mais limitadas que as do futuro D.A.S.P., visavam profissionalizar o serviço público municipal, como consta dos considerandos do ato municipal nº 35, de 30/12/1930, dentre os quais destacamos:

“Considerando que o êxito da administração municipal depende, em grande parte, da eficiência do funcionalismo;

“Considerando que as qualidades pessoais do candidato devem ser a base fundamental para a admissão ou promoção;

“Considerando que é condenável, não apenas o sistema de recomendação, mas até mesmo o espírito desse sistema;

“Considerando que o sistema de mérito é manter condições ideais em matéria de empregos públicos, isto é, admissão de competentes, retribuição proporcional e adequada ao cargo, justiça nas promoções ou demissões;

(...)

“Considerando que é necessário, para honesto e imparcial funcionamento do sistema de mérito, que as Comissões de Serviço Civil estejam imunes de pressões políticas”.

Assim, esta Comissão, formada por três membros, um escolhido pelo prefeito e dois por eleição dentre os servidores, foi incumbida de promover todos os processos de seleção e promoção, por meio de concurso, dos funcionários públicos municipais, previamente à submissão de listas tríplexes, para cada caso, a serem encaminhadas à deliberação do prefeito. No mesmo ato nº 35/1930, determinou-se, ainda, a proibição de admissão de servidores por contrato ou extranumerários - prática bastante usual durante a Primeira República -, assim como se instituiu o estágio probatório de seis meses.

Dissolvidos os órgãos legislativos e deliberativos do país, em todos os níveis, por força do decreto federal nº 19398, de 11/11/1930, o governo provisório de São Paulo, chefiado pelo interventor federal João Alberto, baixou, logo em seguida, o decreto estadual nº 4781, de 29/11/1930, que submeteu os prefeitos do estado, agora nomeados diretamente pelo interventor, a estritas normas de controle financeiro e administrativo. Porém, sua disciplina não se estendia à prefeitura da Capital, submetida diretamente ao governo estadual, conforme art. 25 do decreto nº 4781/1930.

A excepcionalidade da situação jurídico-institucional da Capital em relação aos demais municípios do estado foi reiterada quando da criação, pelo decreto estadual nº 4790-A, de 10/12/1930, do Departamento de Organização Municipal,

subordinado à Secretaria de Interior do estado, haja vista que àquele órgão, conforme estabelecido no art. 2º de referido decreto, incumbia:

- “1º - Informar o governo sobre os negócios e interesses dos municípios do *interior* do Estado;
- “2º - lavrar os decretos de nomeação dos prefeitos e os respectivos termos de compromisso;
- “3º - receber os orçamentos das prefeituras e prestar informações sobre os mesmos;
- “4º - atender à correspondência do Secretário do Interior com as prefeituras;
- “5º - receber as prestações de contas dos prefeitos e encaminhar ao ‘Diário Oficial’ a publicação dos balancetes mensais das prefeituras;
- “6º - processar os recursos dos atos dos prefeitos, interpostos, quer perante as prefeituras, quer perante o Secretário do Interior” (grifamos).

Poucos meses depois, com o decreto estadual nº 4918, de 03/03/1931, o Departamento de Organização, rebatizado como Departamento de Administração Municipal, sofreu significativa reformulação, passando a vincular-se diretamente ao interventor e a exercer funções de assessoramento técnico e de controle financeiro dos municípios, elaborando orçamentos, uniformizando a contabilidade pública municipal¹²⁸, revendo contratos entre os municípios e particulares e tomando contas semestrais da arrecadação e das despesas municipais (art. 2º).

As atribuições e a estrutura do Departamento de Administração Municipal foram ampliadas durante a interventoria de Armando de Salles Oliveira, por meio do decreto estadual nº 6290, de 31/01/1934, passando a incluir a assistência legal aos municípios e o conhecimento de recursos interpostos em face de decisões e atos dos prefeitos, então nomeados.

Pouco tempo depois, o decreto estadual nº 6519, de 30/06/1934, novamente reorganizando o Departamento de Administração Municipal, integrou à sua estrutura uma Diretoria de Engenharia, incumbida de prestar assistência técnica aos municípios em matéria de projetos e obras públicas, especialmente de

¹²⁸ O decreto estadual nº 5296, de 18/12/1931, criou o Código de Contabilidade Municipal, para padronização do orçamento e da contabilidade dos municípios paulistas.

saneamento¹²⁹ (Velasco, 1938, p. 119).

Após a promulgação da Constituição Federal de 1934, a nova lei de organização dos municípios paulistas (lei estadual nº 2484, de 16/12/1935) manteve o Departamento de Administração Municipal, agora sob a denominação de Departamento das Municipalidades, como órgão de assistência técnica e fiscalização das finanças municipais, subordinando-o à Secretaria de Estado da Justiça e Negócios do Interior e incumbindo-o praticamente das mesmas funções – em grande parte assemelhadas às do Tribunal de Contas estadual, extinto após a Revolução de 1930 – que já vinha desempenhando, exceto o conhecimento de recursos contra atos dos prefeitos, que se converteu no dever de representar

¹²⁹ Em dezembro de 1937, o engenheiro ajudante da Diretoria de Engenharia do Departamento das Municipalidades, André Perez Velasco, enviou correspondência ao interventor federal no estado – a qual foi publicada no Boletim do Instituto de Engenharia de fevereiro de 1938 -, propondo o alargamento do espectro de atuação da Diretoria a que se encontrava subordinado. Assim, vislumbrando na ideologia do Estado Novo recém instalado ensejo para o fortalecimento do caráter técnico da administração pública, o autor formulou diversas sugestões que, conforme veremos, ecoavam o pensamento do urbanista Anhaia Mello:

“1º - Todas as cidades de mais de 10000 habitantes devem ter, como o funcionário de mais elevada categoria, o engenheiro municipal;

“2º - nas cidades de menor população ou cujas rendas não permitam pagar um engenheiro razoavelmente, o Governo deverá, sempre que possível, procurar nomear para Prefeito um engenheiro;

“3º - o Departamento das Municipalidades, ou o órgão que o substituir, deverá prestar assistência direta às Prefeituras que não puderem ter engenheiro municipal ou cujo Prefeito não for engenheiro, por intermédio de engenheiros residentes, dividindo-se o Estado em distritos. Esses engenheiros, sob o controle do órgão acima, e do Serviço Sanitário na parte que lhe ficar afeta, se encarregarão de todos os serviços de engenharia municipal, aprovação de plantas, fiscalização de obras particulares, projeto e direção de obras municipais, direção dos serviços públicos municipais, levantamento da planta da cidade, arruamentos novos, calçamento, códigos de obras, estatísticas etc.

“Os engenheiros devem ser os iniciadores de um movimento estadual de renovação das nossas cidades, um movimento que as torne organizadas, sadias, confortáveis e belas” (Velasco, 1938, pp. 121-2).

Coerente com suas propostas, o engenheiro Velasco, no mesmo ano, organizou para o Departamento das Municipalidades, então dirigido pelo também engenheiro Álvaro de Souza Lima, um manual intitulado *Normas Gerais de Construção e Urbanismo para cidades do Interior* (Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí, 1955), que pretendia servir de modelo de código de obras a ser adotado pelas prefeituras do interior do estado, como também uniformizar a elaboração de seus planos diretores.

A elaboração de referido manual foi orientada, originalmente, por Anhaia Mello, que posteriormente, em 1955, também procedeu à sua revisão e atualização.

ao governo do estado sobre quaisquer irregularidades que verificasse no exercício de suas atividades.

Com o advento do Estado Novo, o Departamento das Municipalidades, por meio do decreto estadual nº 9146, de 05/05/1938, voltou a subordinar-se diretamente ao interventor federal, mantendo inicialmente, contudo, sua competência e estrutura.

Nova reorganização do Departamento das Municipalidades, com ampliação de atribuições – incluindo muitas daquelas sugeridas pelo engenheiro André Perez Velasco -, foi feita por meio do decreto estadual nº 10881, de 05/01/1940.

Todavia, ao longo de toda a sua existência, o Departamento das Municipalidades, apesar de progressivamente incorporar os ideais racionalizadores calcados na *ideologia de Estado*, buscando substituir o governo político local pelo controle técnico e centralizado das administrações municipais – finalidade para a qual a classe dos engenheiros teve participação ativa e crescente -, há que se destacar que sua atuação deu-se principalmente nos municípios do interior do estado, onde, na visão da nova elite dirigente, a gestão dos negócios municipais era menos “profissional” e não existia, como na Capital, um corpo técnico e burocrático suficientemente organizado. Por outro lado, as funções do Departamento das Municipalidades, apesar de igualmente baseadas em princípios autoritários e centralizadores, foram de natureza mais subsidiária do exercício do poder local que as do D.A.S.P. – órgão imbuído de atribuições muito mais amplas e limitadoras da autonomia municipal do que aquele Departamento.

III.9 - Departamento Administrativo do Serviço Público

Ao profundo e marcante processo de racionalização e profissionalização do aparelho estatal, promovido pelo governo Vargas, foi dado forte impulso, sob a égide da Constituição Federal de 1934, com a promulgação da lei federal nº 284/1936 (conhecida como “Lei do Reajustamento”), que promoveu a organização de todo o funcionalismo público federal em carreiras e instituiu o Conselho Federal do Serviço Público Civil (C.F.S.P.C.). Paralelamente, o mesmo diploma criou, no âmbito dos Ministérios, *Comissões de Eficiência*, destinadas a executar, em cada um dos órgãos, o estudo e a racionalização de seus serviços, bem como propor promoções e transferências de funcionários.

Após o advento do Estado Novo e a outorga da Constituição de 1937, elaborada por Francisco Campos, o trabalho do C.F.S.P.C. foi significativamente ampliado e aprofundado, com a criação do D.A.S.P. – que a exemplo do C.F.S.P.C.¹³⁰, também se caracterizava pela absoluta centralização, na medida em que os cargos comissionados de seu primeiro escalão eram de livre e exclusiva disposição pelo presidente da República, e pelo compromisso técnico, expresso no critério para nomeação de diretores.

Além de promover a hipertrofia do Poder Executivo no âmbito federal, a Constituição Federal de 1937 a estendeu aos estados e municípios. Naqueles, manteve-se - à exceção de Minas Gerais, cujo governador teve o mandato confirmado nos termos do art. 176 da Constituição -, o regime de interventorias federais vigente desde

¹³⁰ Por disposição expressa do decreto-lei 579/38, o D.A.S.P. incorporou todas as atribuições do C.F.S.P.C., extinto por aquele diploma, assim como das Comissões de Eficiência ministeriais.

1930, dissolvendo-se as Assembléias Legislativas estaduais. Nestes, determinou-se que o cargo de prefeito seria de livre nomeação dos governadores dos estados. Na sua falta, tal atribuição coube, durante todo o Estado Novo, aos interventores, fato que consolidou a estrutura vertical de comando de todo o território pelo Poder Executivo federal, desde a União até o âmbito local.

A autonomia municipal, apesar de formalmente declarada no art. 26 da Constituição de 1937, não encontrou qualquer forma de expressão efetiva durante toda a vigência do Estado Novo. Assim como as Assembléias Legislativas estaduais, as Câmaras Municipais foram dissolvidas por força do art. 178 da Constituição, até que se realizasse o plebiscito que legitimaria a vigência desta, o qual jamais ocorreu.

Neste contexto, o D.A.S.P. serviu efetivamente como o elo de ligação entre o poder central e as administrações locais. De acordo com Penha (1993, p. 54):

“O D.A.S.P., enquanto agência ligada ao poder central, espalhava-se por todos os estados, através dos ‘daspinhos’, funcionando eles como uma espécie de legislativo estadual e como corpo superior para o interventor e o Ministério da Justiça: os municípios tinham que se submeter ao interventor e ao D.A.S.P., mesmo sendo o interventor o responsável pelo estudo, aprovação e declaração de todos os decretos e leis estaduais. Ao presidente do ‘daspinho’ correspondiam as funções da antiga Câmara e Senado do Estado e da maioria das Câmaras Municipais”.

Reiterando o caráter centralizador inerente ao Estado Novo, o decreto-lei nº 1202/1939 também determinou, em seu art. 13, que mesmo os membros dos D.A.S.P.s estaduais seriam nomeados diretamente pelo presidente da República, e não pelos interventores ou governadores.

A atribuição de competências aos D.A.S.P.s estaduais, pelo decreto-lei nº 1202/1939, foi generosa, pois além de reproduzir, no âmbito estadual, aquela estabelecida para o D.A.S.P. federal pelo decreto-lei nº 579/1939, incluiu, em seu art. 17, “aprovar os projetos de decretos-leis que devam ser baixados pelo Interventor, ou Governador, ou pelo Prefeito”, bem como “receber e informar os recursos dos atos do Interventor, ou Governador” e “dar parecer

nos recursos dos atos dos Prefeitos, quando o requisitar o Interventor, ou Governador”.

Outrossim, selando definitivamente o que se poderia considerar, na prática, a anulação do regime federativo no Brasil durante o Estado Novo, o art. 32 do decreto-lei nº 1202/1939 condicionou a vigência de decretos-leis versando acerca de um extenso rol de matérias – como transporte, comunicações, saúde pública, educação, fixação dos efetivos das forças públicas estaduais e organização judiciária, entre outras – à prévia aprovação pelo presidente da República, mesmo lavrados e tendo passado pelo crivo dos interventores e dos D.A.S.P.s estaduais¹³¹.

Conforme visto, um dos principais pontos por que se batia parte considerável das forças políticas que se opunham ao regime da Primeira República era a necessidade de profundas reformas no aparelho estatal, de maneira a capacitá-lo a estender seu campo de atuação para além da defesa dos interesses particularistas de um segmento econômico – a cultura cafeeira – e de uma classe – formada pelo binômio aristocracia rural/burguesia agro-exportadora.

Para tanto, era necessário “liberar” o Estado dos laços políticos que o ligavam de forma estreita aos grupos dominantes durante a Primeira República, por meio do clientelismo, dotando-o do profissionalismo e da racionalidade necessários ao planejamento e à gestão de médio e longo prazos.

No momento em que é instaurado o Estado Novo, introduz-se a concepção de que a política partidária, como praticada na democracia republicana liberal, seria incompatível com os ideais de eficiência e racionalidade administrativa do Estado.

¹³¹ Vide, acerca da atuação do D.A.S.P. no âmbito dos estados e municípios, Nascimento (2002, pp. 52-3).

Nesse sentido se expressa Azevedo Amaral (1938, p. 14):

“O regime ora vigente, identificando o Estado com a Nação e substituindo o velho conceito de política partidária pela idéia de uma política nacional, em que os interesses dos grupos de pontos de vista restritos se acham submetidos ao ritmo ditado pelo bem da coletividade, envolve a necessidade lógica de imprimir a todas as engrenagens da maquinaria estatal esse sentido político a que não podem deixar de obedecer todas as forças do Estado”.

De se notar que, muito embora a antinomia racionalidade/política tenha fincado fundas raízes na cultura e no imaginário nacional, na verdade a ideologia do Estado Novo se volta exclusivamente contra a política *partidária*. Neste contexto, para que o Estado possa exercer sua função precípua de árbitro imparcial dos interesses conflitantes, faz-se mister que se dispa de qualquer conotação “político-partidária” – visto que tal atividade passa a restringir-se ao âmbito da sociedade civil, organizada em partidos políticos –, erguendo-se, como o Leviatã de Hobbes, acima dos grupos imbuídos de interesses opostos que digladiam entre si na sociedade civil. Para Amaral (1938, p. 14), o Estado deve identificar-se com a Nação, sendo toda sua atividade, resultante de tal identificação, “política”, na medida em que seus fins são os mesmos almejados pela coletividade.

Conforme expresso por Capanema (*apud* Schwartzman, 1982, p. 48), subjacente à criação dos Departamentos federais, dentre os quais se destacava o D.A.S.P., encontrava-se a difusão de teorias administrativas racionalistas norte americanas – como o “manifesto da racionalização americana” lançado em 1921 pela *Federated American Engineering Society* – e alemãs - como os trabalhos desenvolvidos pela *Reichskuratorium für Wirtschaftlichkeit* em 1927¹³².

¹³² O Reichskuratorium (RKW) foi fundado em 1921 por Carl Friedrich von Siemens e Carl Köttgen, com a finalidade de implementar medidas de eficiência organizacional e industrial na Alemanha de Weimar, seguindo os princípios de F.W. Taylor e Henry Ford (Shearer, 1997).

Tratava-se, portanto, de aplicar à administração pública brasileira a organização e os métodos desenvolvidos empiricamente por Ford e sistematizados por F. W. Taylor, cujo trabalho no campo da administração representa a resposta intelectual à “transição do capitalismo liberal para o monopólio, a transformação da empresa patrimonial em burocrática, a substituição da energia a vapor pela eletricidade” (Tragtenberg, 1980, p. 193). Assim, atendendo ao anseio do Estado Novo de promover a neutralização das forças políticas em conflito no âmbito social, transforma-se ideologicamente o interesse privado em universal, a contradição em unidade, a dominação em consenso (Penha, 1993, p. 53), erguendo-se o Estado não como entidade autônoma e equidistante dos interesses conflitantes, mas em abstração que “incorpora” a sociedade, formando um todo orgânico apto a ser observado, analisado, sistematizado e ter suas funções e atividades racionalizadas, otimizadas e padronizadas, como no modelo industrial fordista. Se em Taylor encontramos o apogeu da alienação do trabalho no modo de produção capitalista, na medida em que “o operário não utiliza os meios de produção”, mas “são estes que o utilizam” (Tragtenberg, 1980, p. 194), no regime instituído com o Estado Novo, não são mais as classes que lançam mão do aparelho estatal para atingir seus fins particulares, mas é o Estado que instrumentaliza a sociedade para a consecução de seus objetivos, que se confundem com os da Nação.

Por outro lado, identifica-se na lógica racionalizadora aplicada à administração pública pelo regime do Estado Novo a superação de formas de dominação fundadas no carisma pessoal de líderes políticos locais e na disposição de meios compensatórios para o exercício do poder – característicos do coronelismo patrimonialista – em favor da dominação legal com administração burocrática, de

inspiração weberiana¹³³. Inclusive, aplica-se empiricamente ao próprio D.A.S.P. a formulação teórica passível de ser extraída do trabalho de Weber de que “uma burocracia *racional* na área administrativa pode tornar-se *irracional* na área das decisões políticas”, pois “para ele, os *políticos* são elementos de *equilíbrio* ante a burocracia, razão por que formula a tese do *controle parlamentar da burocracia pelas comissões de inquérito*” (Tragtenberg, 1980, p. 210). De acordo com Vieira da Cunha (1963, p. 92), a hipertrofia de tarefas atribuídas ao D.A.S.P. e seu prestígio junto à presidência da República, pela qual era chamado a opinar acerca dos mais diversos assuntos, conferindo um verniz “técnico”¹³⁴ às decisões desta, não tardou eivar o órgão de dogmatismo, divorciando-o da realidade social e econômica. Para o mesmo autor,

¹³³ Reconhecemos que não é pacífico o entendimento – talvez irrelevante - sobre a posição de Weber diante da questão da burocracia (crítico ou ideólogo?). Interessa-nos, aqui, indicar que a análise feita por Weber acerca dos instrumentos de dominação social identifica na administração burocrática – seja ela aplicada ao Estado ou à empresa privada – a forma mais avançada, por racional, de exercício da dominação na sociedade capitalista, em vista de seus atributos de “precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiança; calculabilidade, tanto para o soberano quanto para os súditos; intensidade e extensão dos serviços; aplicabilidade formalmente universal a toda sorte de tarefas e possibilidade técnica de aperfeiçoamento para alcançar a otimização de seus resultados” (Weber, 1944, p. 232).

¹³⁴ Exemplo emblemático do “tecnicismo” de que se encontrava imbuído o D.A.S.P. encontramos em um dos primeiros números da Revista do Serviço Público, veículo oficial daquele órgão. Da lavra de Berlinck (1938), trata da “padronização da tinta de escrever ‘azul-preta’”, discorrendo longamente acerca dos requisitos e características físico-químicas da tinta de escrever a ser adquirida e empregada nas repartições públicas brasileiras. Explicita que, como paradigma de qualidade, foi adotado o padrão norte-americano aprovado pelo “Federal Specification Board”. Todavia, diante de crítica sobre a qualidade da tinta “padrão”, manifesta por funcionário público, que afirmou a mesma evaporar-se mais depressa do que conseguia gastá-la, o articulista abandona sua fleuma tecnocrática para replicar nestes termos: “Todos nós sabemos que um tinteiro, mesmo aberto, em condições normais, leva vários dias para deixar escapar inteiramente seu conteúdo. Isso quer dizer que o funcionário que induziu seu chefe a assinar uma reclamação desse quilate, ou não trabalha senão esporadicamente, ou está realizando um ato de sabotagem burocrática, tão bem caracterizado por Urbano C. Berquó, no seu magistral artigo ‘Eficiência administrativa e sabotagem burocrática’, publicado nesta Revista, em abril” (p. 15).

“de ordinário, buscou [o D.A.S.P.] as suas soluções em esquemas abstratos, sedicentemente repetidos. Tendeu a um dogmatismo dotado de esoterismo, que lhe facilitava a imposição das suas decisões. E da implantação das suas soluções resultou para a administração uma disciplina artificialmente sobreposta às reais condições de trabalho e a uma honesta e verdadeira colimação dos objetivos visados pelos órgãos públicos. Conquanto tudo se realizasse com o propósito da melhoria técnica e da maior eficiência da administração, na verdade, o D.A.S.P., incapaz de resistir às exigências do Ditador, quanto à sua colaboração no jogo das forças políticas informais, não pode imprimir à administração pública brasileira senão falsas medidas de eficiência e não impediu o crescimento de um corpo burocrático céptico, mal disciplinado e mal pago”.

Portanto, cremos ser possível vislumbrar no advento do Estado Novo e, empiricamente, na organização e nos métodos imprimidos pelos Departamentos criados pelo regime - tendo o D.A.S.P. à frente -, à estrutura e ao funcionamento da administração pública brasileira, a implantação do moderno conceito de Estado no Brasil, em contraposição ao “diletantismo da administração” de que nos fala Weber (1944, p. 232), referindo-se às formas de dominação anteriores ao moderno Estado capitalista, nas quais os conceitos de *governo* e de *Estado* se confundem e o poder sobre os súditos não é fundado num saber profissional apto a impor sua dominação pelo condicionamento, mas sim na personalidade do soberano ou nas relações promíscuas que os detentores do poder compensatório estabelecem com o aparato estatal.

Após a consecução da obra reformadora empreendida pelo regime do Estado Novo, o Estado brasileiro se habilitou a enfrentar os desafios impostos pela administração da sociedade de massas que, com a acelerada industrialização e o crescente ritmo de urbanização, surgia na década de 1930, no Brasil. Por outro lado, a própria formalização de procedimentos, visando enfrentar os indesejados vínculos pessoais estabelecidos entre o Estado e as oligarquias dominantes durante a Primeira República, a par de retirar da administração seu “rosto” visível, distanciou-a da sociedade civil, dando margem não apenas à “burocratização” do Estado brasileiro, em decorrência da qual a busca de seus fins se perde na proliferação de órgãos e

na execução automática – “sem amor e sem entusiasmo” no dizer de Weber – de dispositivos legais e regulamentares, como também ao mascaramento sistemático de novas relações promíscuas entre este mesmo Estado e as forças, econômicas e políticas, detentoras de poder e interessadas em se servir da administração para impor sua dominação, mas sob uma aparência impessoal, técnica e racional. Ou seja, com o aperfeiçoamento das formas de que se reveste a dominação, retira-se de vista seu conteúdo – o qual, todavia, continua a existir.

*“Para as cidades européias,
a passagem dos séculos constitui uma promoção;
para as americanas, a dos anos é uma decadência.
Pois não são apenas construídas recentemente;
são construídas para se renovarem com a mesma
rapidez com que foram erguidas, quer dizer, mal”*

Claude Lévi-Strauss
Tristes trópicos

IV.1 - Urbanismo e o direito de propriedade

O principal vínculo entre as disciplinas urbanística e jurídica reside no *direito de propriedade*. Com efeito, desde a *Revolução Francesa* e a *Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão*, a propriedade privada foi elevada à categoria de direito fundamental, a merecer a proteção estatal. No século XIX, com o avanço do capitalismo industrial, o conceito alcançou seus limites, consolidando-se como direito absoluto, refratário a qualquer instituto tendente a impor óbices à sua fruição ou mesmo ao seu abuso. Dentre todos os bens juridicamente protegidos, a *liberdade*, cujo sentido então se confundia com o de direito de propriedade, tinha a primazia.

Em tal contexto, o Estado foi reduzido à função de mero garantidor das relações jurídicas estabelecidas entre os agentes privados, fictícia e aprioristicamente igualados entre si pelo ordenamento jurídico.

Todavia, com o crescimento dos aglomerados urbanos e os problemas relativos à habitação, circulação e salubridade decorrentes desta circunstância, a concepção estritamente liberal se deparou com suas próprias limitações, na medida em que não dispunha de instrumentos adequados para o enfrentamento das novas questões urbanas. Os meros recursos ao exercício do poder de polícia e à caridade particular se apresentavam insuficientes para dar conta do novo quadro que, já a partir da primeira metade do século XIX, se delineava nos países industrializados. Assim, conforme Fernandez (1977, p. 40):

“Las nuevas condiciones de vida urbana que comienzan con la revolución industrial hacen surgir el Urbanismo como una técnica substantivada (García de Enterría). Para regular esta técnica, que exige la intervención de la propiedad privada, surge la aludida legislación general, que fue indispensable para vencer la resistencia de los intereses afectados por las obras de reforma y ampliación de las ciudades y para garantizar el acierto con que fueran proyectadas y construídas, así como para proporcionar los medios económicos indispensables”.

No Brasil, referidas questões urbanas surgiram mais tarde que na Europa - da qual, em certa medida, foi importada sua causa: a imigração maciça, para o atendimento da necessidade de mão-de-obra agrícola por parte da monocultura cafeeira, no contexto de transição do trabalho escravo para o trabalho assalariado, a partir das décadas finais do século XIX.

Apesar de a economia brasileira basear-se, então, na agricultura e no comércio exportador do produto da cafeicultura extensiva, o fluxo imigratório resultou, também, no incremento da população urbana, haja vista que parte dos recém-chegados, provenientes de meios urbanos europeus e inadaptados ao trabalho agrícola, fixaram-se nas cidades brasileiras, dedicando-se a atividades de comércio e serviços, de início, e industriais, mais adiante.

Todavia, apesar da magnitude dos problemas urbanos e do absoluto descompasso entre a infra-estrutura existente e o crescente demanda por habitação, transporte, abastecimento, saneamento e demais serviços públicos, a adaptação do arcabouço jurídico e institucional ao novo quadro foi bastante lento e reticente, particularmente na capital paulista.

IV.2 - Fase pré-urbanística

Melhor do que poderíamos fazer no estrito âmbito deste estudo, incumbiu-se Janice Teodoro da Silva (1984, p. 171) da tarefa de analisar o longo processo de organização espacial da capital paulista, desde sua fundação até fins do século XIX, sob a perspectiva das estruturas ideológicas subjacentes ao discurso contido nas *Atas da Câmara de São Paulo*. Conforme sumarizou a autora:

“A organização dos símbolos urbanos, a partir da análise dos documentos, permitiu caracterizar *dois momentos* distintos na história de São Paulo, no período considerado. O *primeiro*, onde a vila se prestou basicamente à interiorização do papel do colonizador e à expansão da economia colonial. A estruturação dessa unidade inicial permitiu a institucionalização da vila em 1554, alcançando sua maior complexidade por volta de 1780, quando a cidade - após ter favorecido por longos anos a circulação de mercadorias nas regiões próximas - pôde lançar-se na organização de seu perfil urbano. O *segundo* momento refere-se ao núcleo como uma unidade urbana propriamente dita. A cidade, negando o ‘*continuum rural-urbano*’ característico do primeiro momento, procurou - através da Câmara - assumir um papel nitidamente urbanizador. A oposição entre público e privado se consubstancia então, favorecendo a criação de um Estado ‘neuro’ e regulador das questões urbanas. Nessa perspectiva, de 1780 a 1880, aproximadamente, apreciamos a lenta emergência de uma nova cidade, com toda sua simbologia urbana”.

Assim, a despeito das imensas dificuldades que a tarefa de colonização impôs à monarquia portuguesa, dadas a distâncias envolvidas e a carência de recursos financeiros e humanos disponíveis para a manutenção do controle e da coesão dos territórios conquistados, vemos que a habilidosa instrumentalização dos símbolos da conquista - a Casa de Câmara, a cadeia, o pelourinho, a forca, os muros, a igreja -, por intermédio dos concelhos, logrou fazer reproduzir, na colônia, as estruturas institucionais metropolitanas.

Não dispondo, como a Espanha, de um arcabouço jurídico destinado especificamente à colonização de suas conquistas ultramarinas, Portugal optou por aplicar-lhes a própria legislação vigente na metrópole, como se não houvesse

solução de continuidade, pelo menos no plano jurídico-institucional, entre esta e as colônias¹³⁵.

Contudo, neste primeiro instante da colonização, não era preocupação precípua do conquistador a configuração *espacial* dos núcleos recém-fundados, conforme ocorria nos territórios hispânicos. Faltava, de fato, à cidade portuguesa na América, a regularidade e a abstração dos assentamentos castelhanos¹³⁶. A preocupação precípua do colonizador lusitano, nos albores dos aglomerados urbanos instalados no Brasil, era com a própria sobrevivência dos núcleos, permanentemente ameaçada pela hostilidade do meio e pela tendência à dispersão populacional.

Conforme salienta, ainda, Silva (1984, p. 52):

“Convém lembrar que, naquele momento (1554), os contatos entre a colônia e a metrópole eram escassos. Nem todas as vilas, montadas sertão adentro, tinham suas atividades econômicas definidas em face do sistema. Elas precisavam, antes, de proteção para não desaparecer. É nesse contexto que os *muros* em torno da vila são de extrema utilidade. Por outro lado, o *despovoamento* constituía um perigo iminente, até o momento em que começam a se desenvolver em São Paulo atividades econômicas que vinculam, de maneira estrutural, este sítio a outros”.

¹³⁵ Observou Richard Morse (*apud* Marx, 1988, p. 48) que “a municipalidade do Brasil-colônia era mais livre em relação ao Estado do que a da América espanhola, mas, formalmente falando, era até menos inovadora em relação ao protótipo oferecido pela metrópole”. No instante da fundação da vila de São Paulo, em 1554, vigoravam em todo o reino de Portugal as *Ordenações Manuelinas*, que dispunham acerca do ordenamento urbano em seu Livro I, Título XLVI. Já no período da unificação das coroas ibéricas, temos a reforma, promulgada em 1603, sob o reinado de Filipe II, que resultou nas conhecidas *Ordenações Filipinas*, as quais continham disposições mais específicas e detalhadas acerca da organização política das novas cidades que a codificação anterior.

¹³⁶ Eis o período que completa o raciocínio elaborado por Holanda (1978, p. 62) a que nos referimos anteriormente: “Já à primeira vista, o próprio traçado dos centros urbanos na América Espanhola denuncia o esforço determinado de vencer e retificar a fantasia caprichosa da paisagem agreste: é um ato definido da vontade humana. As ruas não se deixam modelar pela sinuosidade e pelas asperezas do solo; impõem-lhes antes o acento voluntário da linha reta. O plano regular não nasce, aqui, nem ao menos de uma idéia religiosa, como a que inspirou a construção das cidades do Lácio e mais tarde a das colônias romanas, de acordo com o rito etrusco; foi simplesmente um triunfo da aspiração de ordenar e dominar o mundo conquistado. O traço retilíneo, em que se exprime a direção da vontade e um fim previsto e eleito, manifesta bem essa deliberação. E não é por acaso que ele impera decididamente em todas essas cidades espanholas, as primeiras cidades ‘abstratas’ que edificaram europeus em nosso continente”.

Segundo Taralli (1993, pp. 50-2), a produção da cidade, desde sua fundação até o final do século XVIII, pode ser caracterizada por duas fases:

“A primeira, ligada à necessidade de colonização, exploração e defesa do território, baseada na construção do ambiente a partir do ‘saber fazer’ dos construtores. Seus conhecimentos das técnicas e normas construtivas da península ibérica são adaptadas às disponibilidades de materiais, às condições físicas e climáticas, recebendo a contribuição da cultura indígena. Como imagem característica, permanecem as casas bandeiristas e a arquitetura colonial urbana. Os caminhos e vias são definidos pelas construções das paredes das edificações, consolidando o núcleo central da cidade. A necessidade de execução de obras públicas é sanada pelos próprios moradores.

“A segunda, coincide com a expansão da área urbana e a consolidação do núcleo central, caracterizada pela promoção de obras públicas. Contando com a contribuição de técnicos elaboram-se mapeamentos, planos viários e constroem-se pontes, chafarizes, quartéis e hospitais. Permanecem, entretanto, como imagem o modo de produção e a tipologia projetual da arquitetura colonial”.

Neste contexto, regulado pela legislação portuguesa, muito embora a cidade seja erigida com certa liberdade, se a compararmos com os núcleos fundados pelos espanhóis em suas conquistas, é de se reconhecer a aplicabilidade das disposições acerca do *direito de construir* presentes nas *Ordenações Filipinas* (as quais repetiam em grande parte, no que concerne a este tema, o conteúdo das Ordenações Manuelinas e Afonsinas). Como bem observa Dallari (1970, p. 110):

“Um aspecto interessante da legislação portuguesa sobre a matéria é que as Ordenações do Reino, como leis gerais, fixavam princípios básicos e genéricos, ficando a cargo das autoridades locais impor as restrições recomendadas pelas condições peculiares de cada cidade”.

Assim, ao lado daquelas normas pertinentes a edificações e servidões, presentes nos parágrafos 22 a 42 do Livro I, Título LXVIII das Ordenações Filipinas, próprias do direito de vizinhança, de tradição romana, encontramos as disposições dos parágrafos 6º, 13, 14 e 17 do Livro I, Título 1 das mesmas Ordenações, determinando que, todo aquele que tivesse casa ruínosa - capaz de deformar a cidade ou de causar dano ao vizinho - procedesse à sua reedificação ou venda, incumbindo-se o comprador de cumprir o preceito. Portanto, simultaneamente à

disciplina da segurança das construções, encontramos aí certa preocupação com a estética das cidades e vilas.

Todavia, nos três primeiros séculos de existência da cidade de São Paulo, elevada a esta categoria em 1711, não há que se falar, ainda, em ordenamento urbano, na acepção própria do termo, uma vez que sequer havia definição clara quanto aos limites dos âmbitos público e privado. Conforme explica, mais uma vez, Silva (1984, p. 110):

“Pelo que pudemos observar ao longo da leitura das *Atas da Câmara*, a opção dos colonizadores até o final do século XVIII não era em momento algum marcada por um projeto urbanístico, mas apenas pela concessão de datas, nas quais se viam obrigados a edificar”.

Com a descoberta do ouro nas Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso, em fins do século XVII, São Paulo ganha importância geopolítica, por sua localização estratégica, como ponto de circulação de pessoas e mercadorias (Taralli, 1993, p. 46) para o abastecimento das zonas mineradoras, o que a transforma de núcleo fortificado em entroncamento de caminhos (Silva, 1984, p. 128).

Neste novo contexto, em parte contemporâneo da ditadura pombalina em Portugal, torna-se prioritário, para a consolidação do projeto colonizador, dotar a cidade de mecanismos de ordenação espacial urbana minimamente compatíveis com sua crescente importância como núcleo regional do poder; portanto:

“Foi durante o século XVIII que uma série de medidas foram tomadas favorecendo a emergência de uma concepção moderna de Estado. E, com ela, pôde-se constatar que o aparelho repressivo de Estado tornou-se uma necessidade básica para a manutenção da ordem social. Paralelamente, a *propriedade privada* começava a ser mais bem delimitada em seus livros de registros, como também se pedia às pessoas que tivessem chãos aforados os murassem (*Atas da Câmara*, 13 de agosto de 1763, p.505, por exemplo). Lentamente, delimitavam-se *calçadas, ruas, becos e serventias*, fixando-se também os *limites* da propriedade pública e privada, enquanto o Estado se erguia como elemento “neutro”, *administrador do novo espaço urbano*” (Silva, 1984, p. 115).

Ainda tipicamente colonial em fins do século XVIII, segundo se infere pela carta endereçada pelo capitão-general Morgado de Mateus ao Marquês de Pombal, em 1766, transcrita por Toledo (1983, p. 15), em pouco tempo a cidade passará a

receber uma série de melhoramentos, mormente na administração de Bernardo José Maria de Lorena e Silveira, que governou a capitania de 1788 até 1797. Além da famosa obra de reedificação e calçamento do caminho que conduzia a Cubatão, Lorena e seu Real Corpo de Engenheiros, dentre os quais se destacavam os nomes de João da Costa Ferreira, Antonio Rodrigues Montezinho e Daniel Pedro Müller, foram responsáveis, entre outras realizações, pela construção de uma ponte sobre o ribeirão Anhangabaú, na área do Piques, unindo suas encostas; pela construção do chafariz da Misericórdia; pela ereção do Quartel da Legião dos Voluntários, do Hospital Militar e da Casa de Câmara e Cadeia, bem como pela elaboração do que pode ser considerado “o primeiro plano diretor da cidade de São Paulo” ou “um plano para guiar a cidade em seu crescimento” (Toledo, 1983, pp. 17-20).

Na virada do século XVIII para o século XIX, a cidade de São Paulo ainda se restringia, basicamente, ao núcleo central, formado pelo triângulo compreendido entre as ruas hoje denominadas Direita, São Bento e XV de Novembro, e sua população fixa não chegava a dois mil habitantes. Com o incremento das atividades econômicas na cidade, sua população atinge a cifra de 23.943 habitantes em 1804, número que crescerá moderadamente ao longo daquele último século.

Não obstante, prosseguia a tarefa da Câmara de, paulatinamente, proceder à modelação do espaço urbano em São Paulo. Nas *Atas da Câmara* de São Paulo de 04 de março de 1850, consta a apresentação de um projeto de postura municipal que, em seu artigo 7º, dispunha do seguinte modo:

“Art. 7º - Os edifícios que tiverem saído do alinhamento recuarão quando forem reedificados, assim como entrarão para a frente se estiverem recuados.]

“Toda a casa até 4 braças de frente que de ora em diante se edificar, terá 19 palmos de vivo de pé direito no 1º pavimento, 19 palmos no 2º, e 18 no 3º - As portas que se abrirem, bem como as janelas de sacada, terão 13 palmos de vivo e altura e 5 ½ de vivo em largura. As janellas de peitoril terão 8 ½ a 9 palmos de vivo em altura e 5 ½ em largura. Os contraventores donos das obras pagarão a multa de 20\$000 réis e os mestres que as dirigirem sofrerão a prisão de 8 dias, sendo os donos condenados a demolir a obra” (Silva, 1984, pp. 131-2).

Certamente em decorrência da promulgação da *Lei de Terras*, de que tratamos acima, bem como do paulatino, mas constante crescimento da cidade, agora capital da província, já se percebe, em meados do século XIX, a emergência de um mercado especulativo de lotes urbanos. Conforme assevera Silva (1984, p. 133):

“As classes dominantes utilizavam-se dos aparelhos de Estado para obter os terrenos que desejavam. Obtida a doação, os retinham para, em conjuntura adequada, negociar o lote. O resultado dessa política era uma cidade com áreas vazias, que só lentamente seriam ocupadas. Em contrapartida, a periferia, onde se poderiam obter terrenos a preços mais razoáveis, tenderia a ser habitada”.

Ou seja, assim como ocorrera durante o Primeiro Império, quando a posse foi instituída como forma exclusiva de acesso à terra, tendo como conseqüência a formação dos grandes latifúndios posteriormente "legitimados" através do registro paroquial, o expediente de concessão gratuita de parcelas do patrimônio público nas áreas urbanas, ao sabor do jogo de interesses políticos na Câmara Municipal, prosseguiu mesmo na vigência do novo regime de acesso à terra instituído em 1850 - o qual, como vimos, seria aplicável, de início, exclusivamente ao campo, mas que indiretamente fez sentir seus efeitos sobre o solo urbano. Com isto, durante a transição do regime de propriedade relativa do solo urbano (por precário e condicional) para o regime de propriedade absoluta inaugurado com a *Lei de Terras*, coexistiram duas ordens, antitéticas por definição, mas aceitáveis em vista dos interesses econômicos da classe representada na Câmara Municipal e legitimadas em face da "lacuna" legal existente: a concessão, sem ônus, de datas de terras públicas urbanas e a subseqüente transmissão onerosa, por compra e

venda, destas mesmas datas, na gênese do rentável negócio da especulação imobiliária da cidade que então se expandia.

IV.3 - Ferrovia e novas funções urbanas

Com o desenvolvimento da cultura cafeeira no estado e a chegada dos trilhos da estrada de ferro Santos-Jundiaí, em 1867, altera-se significativamente o panorama da cidade. A inversão de capitais estrangeiros, por meio de investimentos em infra-estrutura urbana, bem como o enriquecimento propiciado pelo comércio cafeeiro, conferem à capital da província um novo *status*, que a transforma em forte pólo de atração.

São Paulo torna-se destino preferencial, seja de imigrantes vindos diretamente da Europa, seja de agricultores em situação de êxodo rural.

A população do município, entre 1872 e 1890, apresenta um crescimento de 106,90%, bastante superior ao incremento de 65,37% na população do estado, verificado no mesmo período. Entre 1890 e 1900 o ritmo de expansão populacional é ainda mais vertiginoso, elevando-se a 269,33% no município da Capital, novamente muito superior aos 64,81% observados no estado no mesmo interstício. Conforme pode ser observado no quadro 5 abaixo, o mesmo padrão de crescimento acelerado e de relação entre o aumento da população do município e do estado de São Paulo manter-se-á nas quatro décadas seguintes, o que nos dá a medida dos desafios impostos à administração pública no período.

Quadro 5 - População do Estado e do Município de São Paulo segundo os Recenseamentos federais

Ano	Habitantes do Estado	Crescimento	Habitantes do Município	Crescimento	Relação Município X Estado
1872	837.354		31.385		3,75%
1890	1.384.753	65,37%	64.934	106,90%	4,69%
1900	2.282.279	64,81%	239.820	269,33%	10,51%
1920	4.592.188	101,21%	579.033	141,44%	12,61%
1940	7.239.711	57,65%	1.318.539	127,71%	18,21%

Fonte: Adaptado do Anuário Estatístico do Estado de São Paulo de 1944, vol. V.

É nesta mesma época que os grandes proprietários rurais, açulados pelos extraordinários ganhos com a exportação, interessados em manterem-se próximos aos centros decisórios do poder e beneficiados pela facilidade de transporte propiciada pela ferrovia, passam a constituir residência em São Paulo, em novos bairros formados especificamente para o atendimento desta demanda. Conforme bem sintetizou Toledo (1983, p. 67):

“São Paulo estava deixando de ser uma cidade de tropeiros. Agora, o café chegava a Santos mais rapidamente. A viagem da fazenda para a capital é rápida e confortável. Será possível, sem grande transtorno, passar parte do ano em São Paulo e, talvez, por que não?, morar na capital.

“O trem que desceu carregado de café pode, agora, subir com material de construção para se fazer uma casa igual àquela vista em alguma capital européia. É possível morar com desafogo e conforto na capital. Como na sede da fazenda, como na Europa”.

A cidade passa, neste instante, por um intenso surto imobiliário, movido pela perspectiva de lucro, por parte de empreendedores como Gleite e Nothmann, no parcelamento e venda das chácaras nos arredores do núcleo central da cidade:

“O capital gerado pela atividade cafeeira começava a ser aplicado na cidade, seja formando novos espaços para as atividades de comércio de importação e exportação, seja abrindo caminhos para a circulação das mercadorias ou construindo os primeiros estabelecimentos industriais.

“Esse crescimento trouxe também a necessidade de novas e diferenciadas áreas residenciais. O processo de expansão da cidade e de criação de terra urbanizada definiu-se, a partir de então, como um empreendimento nitidamente capitalista.

“Empreendedores privados, através de empresas loteadoras, partiram, nesse momento, para o parcelamento das inúmeras chácaras existentes nos arredores da cidade, construindo áreas residenciais diferenciadas” (Grostein, 1987, pp. 65-6).

Adquirem sentido, assim, as reformas urbanas promovidas, com maior destaque, durante a administração de João Teodoro Xavier, de 1872 a 1875, responsável por numerosas obras de embelezamento da cidade, como a transformação da várzea do Carmo em passeio público, o calçamento com paralelepípedos das ruas do triângulo central e, não por acaso, a reforma do Jardim da Luz, próximo não apenas da estação ferroviária de mesmo nome, mas também no novo bairro, denominado Campos Elíseos, surgido do loteamento da chácara Mauá.

Não apenas o *funcionamento* da cidade - que neste momento torna-se questão mais complexa, com a expansão do núcleo e o aumento da população -, mas também sua *estética*, passam a figurar no rol de preocupações do poder público, que se esforça em romper o *continuum* rural-urbano que caracterizava a São Paulo colonial. A partir da “segunda fundação de São Paulo”, ocorrida nas décadas finas do século XIX, passa a se estabelecer um contraste entre a cidade colonial, pouco segregada, e a progressiva elitização das residências burguesas, que se opõem no estilo, na disposição do espaço, na implantação, nos materiais e nas dimensões, às habitações populares. Deixa a rua de ser o *espaço público* de uso multivariado para se tornar o espaço da *circulação* por excelência¹³⁷. Surgem, neste momento, as primeiras disposições legais de

¹³⁷ Vide interessante discussão a este respeito em Rolnik (1997, pp.32-5).

caráter urbanístico-arquitetônico mais específicas, inclusive com preocupações de ordem estética¹³⁸.

Por outro lado, nesta mesma época, o Estado passa a atuar de maneira mais direta no controle e direcionamento das transformações urbanas:

“Obrigado a zelar pela manutenção da propriedade privada, o Estado assume, definitivamente, a tarefa de urbanizar a cidade. Desta forma, altera-se o padrão de interferência do Estado no desenho da cidade. A desapropriação, por exemplo, com pouco sentido no século XVIII, torna-se umas das formas de que a municipalidade lançará mão para retificar os traçados das ruas ou, ainda, para realizar obras de infra-estrutura urbana” (Silva, 1984, p. 146).

As novas funções assumidas pelo Estado em relação às questões urbanas, colocarão em primeiro plano a necessidade de legitimação de suas ações, num contexto em que, paralelamente ao imperativo de fazer reproduzir no espaço urbano as diferenças de classe, despontam interesses concorrentes e conflitantes no âmbito da classe dominante, como reflexo da própria economia capitalista, que neste momento se consolida e envolve, inclusive, investimentos estrangeiros em obras de infra-estrutura.

Faz-se mister, assim, reduzir a um denominador comum, aceito por todos os protagonistas envolvidos, os pressupostos que nortearão a ação estatal na organização do espaço urbano. Coerentemente com o espírito da época, este denominador é encontrado no conceito de *racionalidade*, que passa a legitimar, ao menos no nível do discurso, as intervenções que serão postas em prática mesmo em prejuízo imediato para a propriedade privada. Conforme nos ensina, mais uma vez, Silva (1984, p. 151):

¹³⁸ De acordo com Simões Jr.(1995, p. 46): "Desde 1850 passam a vigorar posturas de caráter urbanístico-arquitetônico mais específico: sobre os alinhamentos das novas construções em relação à via pública, sobre os muros de fecho dos terrenos, definindo também alguns aspectos relativos à padronização das fachadas e à dimensão de suas aberturas - portas e janelas".

“A busca de uma racionalidade, no século XIX, para a execução de uma política urbanizadora, transforma o sistema ideológico em questão. O policiamento *fiscal*, básico para o funcionamento da cidade, passa a ser desempenhado pelo *engenheiro*. Abandonam-se os antigos referenciais baseados apenas na ‘*autoridade*’ para a manutenção da ordem, substituindo-os pelo princípio da ‘*objetividade*’. Os problemas urbanos poderiam ser resolvidos de maneira ‘correta’ e ‘eficiente’, desde que fossem elaborados *planos*, os quais evitariam ‘incoerências’ na construção e reconstrução da cidade”.

Assim, vemos que, concomitantemente ao crescimento da cidade e à diversificação de suas funções, o Estado adota postura mais ativa e antecipatória na solução dos problemas urbanos, seja através de referidos *planos* produzidos pelos *engenheiros*, seja através da legislação urbanística (posturas municipais), que conforme veremos a seguir, buscou padronizar o processo de construção e reconstrução da cidade segundo modelos racionais aprioristicamente traçados, o que se refletirá, no que concerne à estética urbana, na produção de um ambiente homogêneo, onde "tudo deve ter seu lugar".

IV.4 - Racionalização dos instrumentos de controle: os primeiros Códigos

Objeto ainda praticamente inexplorado na literatura especializada, tanto no campo do direito quanto do urbanismo, a codificação das posturas municipais principia nos albores do período imperial. Conforme levantamento efetuado por Andrade (1966, p. 783), somente na província de São Paulo, entre 1836 e 1889, foram promulgados 199 códigos de posturas, 523 posturas avulsas e 59 regulamentos municipais.

Se a ordem constitucional de 1824, na qual se fundamentou a lei imperial de 01/10/1828, conforme visto, submeteu as Câmaras Municipais, mesmo em questões administrativas e financeiras, ao controle dos presidentes das províncias, nomeados

direta e livremente pelo Imperador¹³⁹, o ato adicional de 1834 (lei imperial nº 16, de 12/08/1834) exacerbou a submissão das Câmaras, na medida em que, ao transferir tal controle às Assembléias Provinciais, deu a estas a competência para legislar acerca de praticamente todas as matérias de interesse municipal, ficando as Câmaras relegadas à mera condição de órgãos consultivos.

Deste modo, foi promulgado, pela Assembléia Legislativa Provincial, o Código de Posturas Municipais da cidade de São Paulo de 1875 (lei provincial nº 62, de 31/05/1875), o qual representou o esforço pioneiro de se delinear clara e racionalmente, ou seja, de maneira apriorística e segura para os agentes submetidos à sua disciplina, os fins e os limites da ação estatal no âmbito local.

Por outro lado, é lícito afirmar que a codificação das posturas municipais sucessivamente promulgadas pela Câmara Municipal, no exercício das funções que lhe eram próprias, constituiu o *clímax* do processo de afirmação da norma posta como fonte precípua do direito, em substituição ao costume, no âmbito que, a este último, era mais peculiar: o município.

Codificadas, as posturas municipais perdiam seu eventual liame com outra fonte de direito que não fosse, apenas e tão somente, a vontade do legislador (haja vista que as posturas poderiam, em tese, limitar-se a reiterar, dotando de caráter cogente, práticas consagradas pelo costume, mas não garantidas pela sanção), passando a integrar um sistema normativo dotado de mecanismos próprios de admissão, correlação, subordinação e exclusão, assim como de aplicação, no contexto deste mesmo sistema, à realidade concreta. Assim, “enclausuradas” no universo jurídico

¹³⁹ A mesma lei imperial de 01/10/1828 já havia retirado, como visto, as funções judiciárias das Câmaras, por estas exercidas durante todo o período colonial. Por outro lado, em seus artigos 72 e 73, submeteu a vigência das posturas municipais, para além do prazo de um ano, à confirmação pelos Conselhos Gerais das províncias, aos quais era facultado alterar ou revogar referidas posturas, assim como o recurso aos presidentes provinciais sobre matérias de natureza econômica ou administrativa dos municípios.

positivo, as posturas municipais cortavam em definitivo seu vínculo com o *ser*, passando imediatamente a constituir instrumentos do *dever-ser*.

Se é fato que tal fenômeno de conformação e posterior substituição do costume pelo direito posto, a rigor, pode ser verificado de forma geral nas vilas e cidades brasileiras, este adquire particular relevância no caso de São Paulo, município que, conforme amplamente reconhecido pela bibliografia, apresentou, desde sua fundação, características que o diferenciavam dos demais núcleos urbanos brasileiros.

Uma destas características, apontada por Ruiz (2004, pp. 33-4), era a própria condição jurídica da vila de São Paulo, durante grande parte do período colonial, de senhorio pertencente aos herdeiros do donatário Martim Afonso de Sousa – e não à Coroa, como era regra¹⁴⁰. Esta situação *sui generis*, segundo o mesmo autor, explicaria não apenas o desproporcional incremento da população da vila em relação aos demais núcleos urbanos da capitania de São Vicente, haja vista o poder de atração que a “liberdade” desfrutada na vila exercia sobre os habitantes de outras povoações, como também certa “preferência pelas normas particulares, como os costumes, as formas de decidir dos tribunais locais e os privilégios”, que “prevaleciam sobre as normas gerais ou o direito comum”.

Evidentemente, tal “liberdade” desfrutada pela vila de São Paulo, se teve o condão de contribuir para o desenvolvimento de uma forte identidade cultural e a formação de relações de poder local que, ao longo da história, se mostrariam refratárias às sucessivas investidas centralizadoras – pela Cora Portuguesa, durante o período colonial; pelo governo Central, durante o Império ou ainda pela União, após a

¹⁴⁰ De acordo com o autor (Ruiz, 2004, p. 33), a vila de São Paulo passou a integrar os domínios patrimoniais da Coroa lusitana em 1711 (quando foi elevada à categoria de cidade), mediante venda feita pelo marquês de Cascais ao governo português.

Revolução de 1930 -, não foi de tal envergadura ou natureza que permitisse a São Paulo manter-se à parte do processo histórico que se desenrolava no sentido da centralização política e administrativa e da prevalência do direito posto sobre o costume.

Concomitantemente, a pressão pela racionalização dos instrumentos de controle social e, no caso em tela, de gestão do espaço urbano, advinha da própria complexidade de tipos, relações e atividades que, com o crescimento demográfico, a cidade adquiria ao longo do tempo e para as quais as formas tradicionais de resolução de conflitos e atuação do aparelho estatal já não ofereciam resposta adequada: Nesse sentido, doutrinou Ferraz Jr. (1996, p. 238):

“Os códigos, não obstante, representam um esforço técnico de domínio prático de um material, conforme as exigências da decidibilidade de conflitos em uma sociedade complexa, submetida à celeridade das transformações”

Referidos conflitos materializam-se, na cidade, entre outros aspectos, na contradição entre o explosivo crescimento populacional e o interesse da classe de proprietários de “proteger” e “isolar” certas áreas “nobres” da cidade - o núcleo central e os novos loteamentos residenciais - do afluxo de pessoas de baixa renda, dos cortiços e demais resquícios da indesejável herança colonial – fonte de uma miscelânea de costumes e tradições renegados pela elite que paulatinamente passou a habitar a Capital.

Fazia-se mister, portanto, não apenas substituir o costume pelo direito positivo como fonte do direito aplicável à cidade, mas igualmente empregar este último como instrumental para a transformação (no literal sentido do termo) da cidade marcada pelas características coloniais por outra, simultaneamente identificada com a imagem projetada da classe dominante e com o novo papel que a propriedade fundiária urbana passava a desempenhar na economia de então.

Assim, o Código de Posturas de 1875, apesar de se dedicar, precipuamente, à redução e conformação de costumes ao âmbito e à disciplina do ordenamento jurídico positivo, para aí livremente operá-los e modificá-los de acordo com os valores comportamentais e éticos do legislador, também serviu à imposição, no tecido urbano, de novas exigências de natureza urbanística, arquitetônica e construtiva sem qualquer relação precedente ou necessária com o ambiente construído. Nesse sentido, lado a lado com a consolidação e aperfeiçoamento da prática do alinhamento prévio das edificações em relação às vias públicas, em consonância com um “plano estabelecido” (art. 3º, § 1º), o Código de Posturas de 1875 determinava a largura fixa de 13,22m para todas as ruas que fossem abertas no município (art. 1º) e proibia, nas novas construções, o emprego de cumeeiras avançadas (art. 15), tão características da arquitetura colonial brasileira.

Não obstante, há de se reconhecer que, com este primeiro Código de Posturas paulistano, o poder público ainda se mantinha omissos quanto ao planejamento interno das habitações e construções em geral, procurando ater-se, principalmente, às relações de vizinhança e das propriedades particulares com o espaço público. Tratava-se muito mais de um “código de conduta” ou de “convivência” do que de um “código de obras”.

Deste modo, o Código de 1875 expressava, em essência, a continuidade da tradição jurídica portuguesa, manifesta nas Ordenações do Reino, conforme observado por Lemos (1999, p. 13):

“Durante todo o nosso tempo de sujeição a Portugal e mesmo na época do Império, a legislação voltada ao controle das edificações urbanas jamais teve a intenção de intervir nas condições de planejamento interno das residências. Era como se houvesse o máximo respeito às decisões pessoais ou ao direito de propriedade – cada um morasse como quisesse ou pudesse”

Referida continuidade jurídica foi reforçada pela promulgação, em 06/10/1886, mais uma vez pela Assembléia Legislativa Provincial, do novo Código de Posturas.

A rigor, a substituição do Código de Posturas de 1875 pelo de 1886 não implicou qualquer alteração substancial na forma ou na matéria tratada por ambos, haja vista que a esmagadora maioria dos dispositivos contidos naquele foram simplesmente reproduzidos neste. Houve, contudo, importantes acréscimos: a determinação do padrão de altura dos edifícios e de seus pavimentos e das dimensões das portas e janelas voltadas para o exterior (art. 11), assim como a regulamentação dos cortiços (arts. 20 e 21).

Ambos os tópicos foram, pouco antes da promulgação do Código de Posturas de 1886, objeto do Padrão Municipal promulgado separadamente (em cumprimento ao disposto no art. 8º do Código de 1875), em 11/08/1886¹⁴¹ – gerando uma situação de superabundância normativa que, se por um lado dava margem a certa insegurança jurídica, por outro revelava a consolidação da influência das teorias higienistas, particularmente no que concerne às questões das “cubagens mínimas de ar” nos aposentos e ao isolamento da habitação em relação ao solo.

Conforme bem salientou Rolnik (1997, pp. 35-6), o tratamento diferenciado dado ao cortiço por parte do Código de Posturas Municipal, de 1886, bem como pelo Padrão Municipal do mesmo ano, teve como resultado a demarcação de um zoneamento urbano no qual este era excluído da zona central da cidade.

O foco das atenções do poder público, neste instante, concentra-se sobre o núcleo histórico da cidade e na tarefa de “modernizá-lo”, pela renovação do uso de seus espaços e pela substituição dos padrões construtivos coloniais pelos modelos europeus:

“Nesse aspecto, a instituição da legislação desempenha papel eficiente. As imposições de gabaritos de altura, saliências e compatibilidade dos elementos nas fachadas, são suficientes para garantir a mudança do desenho urbano, auxiliadas pela contribuição das obras públicas de embelezamento da cidade” (Taralli, 1993, p. 100).

¹⁴¹ O Padrão Municipal de 1886 deixaria oficialmente de vigorar apenas em 1920, com a promulgação da lei municipal nº 2332.

Com o Código de Posturas e o Padrão Municipal de 1886, são previstas medidas visando a homogeneização dos novos arruamentos e o alinhamento das construções da cidade, estabelecendo medidas que marcarão decisivamente, doravante, a estética da cidade de São Paulo:

"No corpo deste novo Código de Posturas [de 1886], seriam alteradas algumas das disposições relativas aos novos loteamentos: as ruas deveriam ter todas uma largura de, pelo menos, 16 metros, e não poderiam ser tortas, caracterizando assim a intenção de se constituir uma malha viária xadrez nessas áreas de expansão urbana.

"As novas edificações e as reedificações deveriam obedecer agora não só ao alinhamento mas também ao nivelamento definido pela Câmara, de forma a se evitar os problemas decorrentes de escavações ou de construções realizadas no alto de taludes. Essas construções seguiriam um mesmo gabarito para cada um dos pisos de maneira a não exceder os três pavimentos e uma altura máxima de 17 metros.

"O Padrão Municipal detalha ainda alguns outros aspectos. Define que além das ruas com 16 metros, poderiam ser traçadas avenidas com a largura de 25 metros. Faz referência, em seu art.4º, a um 'perímetro da cidade', sem no entanto especificá-lo. Esse é um dado importante porque ele vai servir de referência para uma série de medidas de distinto impacto urbanístico. Por exemplo, no 'perímetro da cidade' as construções não poderiam possuir recuos frontais e seriam todas muradas. Fora desse perímetro elas deveriam necessariamente possuir recuos de frente superiores a quatro metros e terem os muros de fecho executados com gradis metálicos ou balaustradas de pelo menos dois metros de altura" (Simões Jr., 1995, p. 47).

Todavia, com a proclamação da República o poder de iniciativa na produção da legislação de caráter urbanístico passaria à esfera estadual, exacerbando a submissão do município, haja vista que, durante o Império, muito embora a competência legislativa plena fosse reservada às Assembléias Provinciais, as Câmaras exerciam papel ativo como órgãos propositivos e consultivos.

Na nova ordem republicana, muito embora aos municípios fosse assegurada legal e, acima de tudo, retoricamente, maior autonomia, era "mal delineada a separação entre atribuição do município e do estado no que diz respeito ao sanitarismo público", conforme reconhecido por Lemos (1999, p.30). Deste modo,

"No campo das leis regulamentando as construções e seus aspectos higiênicos, o estado também tomou a liderança, baixando regras seguidas, não só pela prefeitura paulistana, mas por todos os municípios" (Lemos, 1999, p. 29)

Conforme observado por Andrade (1966, p. 304), o ritmo de transformações por que passava a cidade naquele instante era tão intenso, assim como o conflito de interesses no seio da própria classe dominante, que as Posturas Municipais de 1886 não tardaram em ser superadas por normas sanitárias estaduais¹⁴², mais atualizadas com o pensamento higienista que predominava na época:

“A política e os interesses em jogo na economia industrialista tinham corrompido as autoridades e comprometido a vigência da ordem existente, tendo, ainda, a Prefeitura Municipal perdido o poder de controle sobre as atividades e sobre a utilização do espaço urbano.

“Daí a preocupação com a renovação e o estabelecimento de normas outras, capazes de ordenar o espaço e a economia urbanas. Por causa da desatualização do Código de Posturas de 1886, o poder municipal adotara, para reger a construção da capital, o Código Sanitário estabelecido pelo Dec. 233 de 2/3/1894 e sua nova regulamentação constante do Dec. 2918 de 9/4/1918”.

De fato, a incapacidade do município de oferecer respostas adequadas às demandas decorrentes da explosão populacional e a ameaça representada pelos surtos epidêmicos que assolaram, no início da década de 1890, as cidades de Santos e Campinas e, na Capital, o bairro de Santa Ifigênia, deu ensejo a que, no ano de 1892, o governo estadual, por meio do decreto nº 64, de 23/05, incumbisse uma comissão de verificar, nas cidades do estado “as dimensões principais, condições de arejamento e luz, abastecimento de água e esgotos, umidade dos pátios e quintais de cada prédio”. O resultado do trabalho dessa comissão serviria, logo a seguir, para subsidiar a elaboração do primeiro Código Sanitário estadual, promulgado na forma do decreto estadual nº 233, de 02/03/1894.

Mais comprometido que a administração local com o imperativo de reprodução da mão-de-obra assalariada necessária à manutenção do sistema produtivo, coube ao

¹⁴² De acordo, ainda, com Simões Jr. (1995, p. 48), tratando da promulgação do Código Sanitário Estadual, em 1894:

"A intenção dessas medidas era a de se evitar os problemas de habitações construídas em terrenos não consolidados (com excesso de matéria orgânica, pantanosos), do superadensamento na ocupação dos cômodos internos, da utilização de materiais de construção precários, do tratamento inadequado das áreas úmidas da casa, do esgotamento das águas servidas etc."

governo estadual, portanto, romper as barreiras mentais e jurídicas que, até então, haviam evitado a ingerência do poder público na atividade privada de projetar e erguer edificações. Com efeito, se é verdadeiro que os Códigos de Posturas de 1875 e 1886 tinham como foco essencial o espaço público, com vistas à manutenção de sua ordem, de sua estética e de sua moralidade, na mesma proporção dedicou-se o Código Sanitário de 1894 ao espaço particular, regulando dimensões, soluções construtivas e materiais como forma de assegurar a salubridade, a higiene e a segurança das habitações.

Inaugurou-se, assim, o longo período, que se estenderia até a década de 1920, no qual a administração do município, apesar de aderir às teorias sanitaristas e dispor de quadros aptos a promover sua implementação, viu-se atrelada, em sua atuação, à iniciativa e à disciplina das normas sanitárias estaduais. Esta evidente situação de “superposição de competências” daria ensejo, portanto, a um debate informal entre a opinião de *médicos* e *sanitaristas*, do lado do governo estadual, preocupados em assegurar as melhores condições de habitabilidade das edificações, e a dos *engenheiros* reunidos em torno do Departamento de Obras do município, interessados em matizar as teses sanitaristas pertinentes à construção com argumentos relativos ao melhor aproveitamento econômico dos terrenos.

Em suma, estas primeiras legislações dedicadas a regular de maneira sistemática, racional e apriorística o conjunto do tecido urbano da época - apesar do tratamento privilegiado dispensado a certas áreas -, ao mesmo tempo em que delimitavam com precisão os limites entre o espaço público e o espaço privado, configurando o espaço das ruas como cenário privilegiado da burguesia ascendente, buscavam fazer refletir na padronização e regularidade das alturas, do alinhamento e das

fachadas dos edifícios um contraste com o passado colonial e a adesão, mesmo que artificial e extemporânea, à estética das capitais européias, particularmente Paris¹⁴³.

IV.5 - Legislação sobre desapropriações durante o Império

No processo de transformação e substituição da cidade colonial que ocorrerá a partir das décadas finais do século XIX, apesar a *intelligenza* paulista paulatinamente tomar ciência da incapacidade do liberalismo estrito de lidar com o novo quadro de adaptação do meio urbano existente às suas novas funções, as soluções ditadas pelo “mercado” serão reiteradamente aplicadas e esgotadas em suas conseqüências até, pelo menos, a década de 1930, quando então, pela própria falência do modelo econômico agroexportador, redefine-se o papel do Estado em suas relações com a economia e a sociedade no Brasil. Até então, quando fora do exercício de suas funções de *gendarme*, o Estado apresentava-se, diante dos demais agentes sociais, como um “igual”, pessoa jurídica dotada de direitos e deveres equivalentes aos dos demais cidadãos e, portanto, sujeita a idênticas limitações.

Tais limitações tornam-se bastante aparentes quando, por força das sucessivas desapropriações de que o Estado se vê forçado a lançar mão, para regularização e

¹⁴³ Tratando do mesmo tema e período, assim se expressa Taralli (1993, p. 100):

“No caso da zona central, sobre a mesma estrutura de parcelamento do solo do período colonial, conserva-se o hábito da ocupação e do uso intensivo do solo, garantido de um lado pela ausência de recuos na lei, e de outro pelas técnicas construtivas permitindo volumetrias maiores.

“Entretanto, este aumento da densidade alcançado não revela inadequação com o ambiente urbano produzido. Ao contrário, constrói uma massa edificada em proporções equilibradas nas alturas, volumes e questões de desenho, com a escala do habitante, da rua, dos espaços livres”.

ampliação do espaço público da cidade, parcela considerável dos recursos públicos passa a ser destinada para o pagamento de indenizações ou do serviço de empréstimos contraídos para o mesmo fim, em um processo que, ao mesmo tempo em que reduz o Estado à condição de “sócio capitalista” dos interesses de proprietários de imóveis e empreendedores imobiliários, retira-lhe os meios com que prover as novas e complexas demandas urbanas – ou mesmo as mais elementares, como o calçamento de vias públicas.

Apesar do verniz *ancient régime* da monarquia brasileira, a Constituição de 1824 consagrou os princípios liberais vitoriosos em França, trinta e cinco anos antes de sua promulgação. Portanto, é natural que a propriedade privada nela fosse alçada ao *status* de direito, conforme dicção de seu art. 179, inc. 22:

“Art. 179. A inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte: (...)

“22) É garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso, e emprego da propriedade do cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A lei marcará os casos em que terá lugar esta única exceção e dará as regras para se determinar a indenização”

A lei a que se refere o mandamento constitucional, de nº 422, foi promulgada em 09/09/1826, tratando das hipóteses de desapropriação por necessidade ou utilidade pública. No primeiro caso enquadraram-se as hipóteses de: defesa do Estado, segurança pública, socorro público em tempo de fome ou outra calamidade extraordinária, e salubridade pública; no último, os casos de: utilização de propriedade particular por instituições de caridade e instituições de ensino; de “comodidade geral” e de “decoração pública”.

Para a decretação dos casos de necessidade pública a lei incumbiu o Poder Judiciário, ao passo que os de utilidade ficaram a cargo do Poder Legislativo, conforme disposto em seu art. 3º. Sucinto, o diploma limita-se, em seus demais dispositivos, a reiterar o caráter “prévio” da indenização e, mais importante,

determinar que seu valor será calculado “não só pelo intrínseco, da mesma propriedade, como da sua localidade, e interesse, que dela tira o proprietário”, conforme consta de seu art. 4º.

O tema da desapropriação foi objeto de apreciação pela Assembléia Provincial de São Paulo, durante a vigência do Ato Institucional descentralizador do período da Regência (lei nº 16, de 12/08/1834), que em seu art. 19, § 3º, dava-lhe competência para deliberar sobre “os casos e a forma por que pode ter lugar a desapropriação por utilidade municipal ou provincial”.

Conseqüentemente, a lei provincial nº 57, de 18/03/1836, em suas linhas gerais repetiu, mas em alguns pontos especificou as disposições da lei nº 422/1826, para melhor aplicação à província. Assim, como hipóteses de “comodidade geral” e “decoração pública” previstas naquele diploma, discriminaram-se as de: “abertura ou melhoramento de estradas, canais, pontes, aguadas, pastos, construção de pontes, ranchos ou servidões” e “abertura ou melhoramento de ruas, praças, decorações, monumentos, aquedutos, fontes e logradouros públicos” (art. 1º). E consoante o princípio de subordinação das municipalidades às respectivas províncias, que vigorou durante o período imperial após a promulgação da lei nº 16/1834, apesar de conferir-se às Câmaras Municipais a competência para a declaração da utilidade pública de imóveis destinados à desapropriação de interesse dos municípios, previu-se, no art. 2º da lei provincial nº 57/1836, recurso em face do ato ao presidente da província, inclusive com efeito suspensivo da desapropriação¹⁴⁴.

¹⁴⁴ Cabe assinalar que, nos casos de desapropriação de interesse da província, a lei nº 57/1836 não previa recurso em face da decretação da utilidade pública pelo presidente da província e tampouco qualquer instrumento apto a suspender tal deliberação, cabendo apenas a posterior apreciação do processo pela Assembléia Provincial, com eventual restituição da propriedade.

De grande importância, pela autorização legal conferida aos árbitros de, em suas avaliações, levarem em consideração aspectos ligados antes à pessoa do proprietário que ao imóvel desapropriado em si, foi a redação dada ao art. 6º da lei provincial nº 57/1836, que em sua parte final inovava em relação à lei nº 422/1826, ao prever a indenização de danos eventualmente provocados ao proprietário pelo fato da desapropriação:

“Art. 6º - O valor da propriedade será calculado não só pelo intrínseco da mesma, como de sua localidade, interesse que dela tira o proprietário e danos que lhe resultarem de sua privação (...)”

A lei provincial nº 57/1836 reiterou, ainda, em seu art. 5º, o caráter administrativo de todo o processo de desapropriação, reservando à apreciação do Poder Judiciário apenas os recursos ordinários tendo como objeto o *quantum* da indenização arbitrada. Por outro lado, cogitava a hipótese de recurso à Assembléia Provincial para “restituição da propriedade” – ou seja, anulação, *a posteriori*, do processo expropriatório. Em ambos os casos, contudo, os recursos não teriam efeito suspensivo.

IV.6 - Desapropriações para construção das estradas de ferro

Em 10/07/1855, a matéria voltou a ser tratada pelo governo imperial que, por meio do decreto nº 816, dispôs acerca do especial processo de desapropriação das áreas necessárias à construção da Estrada de Ferro Central do Brasil, haja vista não apenas a relevância econômica do empreendimento e a interveniência, como parte ativa no processo, de empresa privada, como também a necessidade de suprir a aparente insuficiência da lei nº 422/1826 para a regulação do tema.

O decreto nº 816/1855 foi regulamentado pelo decreto nº 1664/1855, de 27/10/1855, e apresentava, como principal novidade em relação ao processo geral de desapropriação regulado pela lei nº 422/1826, o estabelecimento de limites máximos para o valor das indenizações devidas aos proprietários, em função do valor da décimas pagas semestralmente, no caso dos prédios sujeitos a esse tributo, e do valor locativo, no caso dos não sujeitos. Também retirou ao Judiciário qualquer competência para a apreciação dos atos legislativos de decretação das áreas de utilidade pública, limitando seu funcionamento ao processo de fixação das indenizações.

Inovou o decreto ao determinar que a área a ser desapropriada compreendia não apenas os prédios e terrenos constantes das plantas apresentadas pela companhia construtora da estrada de ferro, “necessários para sua construção, estações, serviço e mais dependências”, como também a totalidade daqueles que, desapropriados parcialmente, “ficarem reduzidos a menos da metade de sua extensão, ou ficarem privados das serventias necessárias para uso e gozo dos terrenos e prédios não compreendidos na desapropriação, ou ficarem muito desmerecidos do seu valor pela privação de obras e benfeitorias importantes” (art. 12, § 2º).

Com esse princípio, avançou-se em relação à teoria que até então informava o direito do Estado de proceder à desapropriação de imóveis, restringindo-o àqueles estritamente necessários à satisfação da necessidade ou utilidade pública, não sendo autorizado ao poder expropriante exorbitar tal limite, mesmo que, com isso, terrenos e prédios viessem a se tornar imprestáveis para o uso ou

comercialização, em decorrência de desapropriação parcial¹⁴⁵.

Todavia, tais benefícios ficaram adstritos, nas cinco décadas seguintes, aos processos desapropriatórios vinculados à abertura de ferrovias. Aplicação mais geral das novidades instituídas pelo decreto nº 816/1855 ao meio urbano viria ser admitida somente em 1903, por meio do decreto legislativo nº 1021, de 20 de agosto daquele ano, regulamentado pelo decreto nº 4956, de 09/09/1903, que mandou aplicar a todas as obras de competência da União e do Distrito Federal as disposições do decreto nº 816/1855.

IV.7 - Transformações urbanas na passagem do século XIX para o século XX

O planejamento urbano no Brasil de fins do século XIX e início do século XX foi determinado, primeiramente, pelos interesses da aristocracia cafeeira e, mais tarde, pelo projeto republicano para as cidades brasileiras. No mais das vezes, ambos formam um conjunto: o grupo republicano era formado por muitos elementos saídos da aristocracia cafeeira que, por sua vez, espelhavam naquele regime seus ideais políticos. A forma como se deram as intervenções urbanísticas, contudo, invariavelmente tinha raízes em exemplos consagrados na Europa. O modelo fundamental do urbanismo republicano brasileiro foi Paris, após as intervenções do Barão de Haussmann.

¹⁴⁵ Tal é o “problema das sobras” de que tratou Anhaia Mello, na palestra *Urbanismo – regulamentação e expropriação* (Mello, 1929a, pp. 60-1), proferida no Instituto de Engenharia de São Paulo em 28/12/1928: “Prolongada ou alargada uma rua qualquer que atravessasse em diagonal as quadras urbanas, quase sempre surgem, ao lado dos alinhamentos, sobras de lotes, fragmentos de terreno mal conformados, exíguos, inaproveitáveis para a edificação”.

Georges Eugène Haussmann, prefeito de Paris entre 1852 e 1870, durante o reinado de Napoleão III, promoveu avassaladora e ditatorialmente uma extensa remodelação do centro da capital francesa. Esta intervenção tinha como principal objetivo declarado promover o "saneamento" da cidade. Seu principal resultado foi, contudo, expurgar da cidade seus resquícios ainda medievais, como ruas estreitas e sinuosas e as habitações da gente pobre que infestavam sua região central, além de dotar Paris de uma rede de monumentais avenidas, *boulevards* e parques. Estas novas vias foram projetadas de forma a rasgar cirúrgica e impiedosamente o tecido urbano, criando um sistema de eixos e pontos focais.

Apesar de as intervenções de Haussmann visarem atender às necessidades de tráfego e de regularização dos vetores de expansão da cidade, sua radicalidade somente pode ser explicada por motivos políticos, dentre os quais o principal é, indubitavelmente, a reação à Comuna de 1848. De fato, foi nestas áreas pobres e "medievais" da região central de Paris que espocaram os focos da revolta, que de maneira alguma poderia repetir-se. A par de outras medidas para o restabelecimento da "ordem", a reurbanização de Paris promovida por Haussmann, sob o pretexto da "higiene", foi a maneira mais eficiente encontrada pelo Estado para, ao mesmo tempo:

1. Expulsar o proletariado da região central de Paris, centro do poder, para as áreas marginais da cidade;
2. Tornar os logradouros públicos passíveis de maior controle, por meio da perda da escala humana, da redefinição das quadras em áreas menores e da retificação e alargamento das vias e
3. Imprimir no próprio tecido urbano uma marca indelével do poder do Estado e, na paisagem, os símbolos desse mesmo poder.

No Brasil do início do século XX, é preciso considerar a aplicação do urbanismo, portanto, sob dois aspectos: primeiramente, como manifestação dos ideais e projeção da auto-imagem da classe dominante e, em segundo lugar, mas não

menos importante, como materialização de um projeto político e ideológico preciso, coerente com os ideais liberais e renovadores da República. O resultado do primeiro aspecto reflete-se principalmente nos fundamentos estéticos aplicados aos projetos de intervenção urbana; o do segundo, na magnitude, profundidade e amparo ideológico das intervenções.

IV.8 - Remodelação da Capital Federal

Um dos mais expressivos exemplos do projeto republicano de renovação urbana é o aplicado à cidade do Rio de Janeiro, Capital Federal, no início do século XX, cuja intervenção mais marcante foi a abertura da avenida Central (hoje avenida Rio Branco). Não apenas esta, mas uma série de obras monumentais e de profundo impacto sobre a estrutura da cidade, foram realizadas ou iniciadas, determinando definitivamente os rumos que o planejamento urbano iria seguir no Rio de Janeiro. A maior parte das intervenções foi efetuada durante a administração do engenheiro Francisco Pereira Passos, que tomou posse na prefeitura do Distrito Federal em 30 de dezembro de 1902, nomeado pelo então presidente Rodrigues Alves.

De acordo com o projeto ideológico da República, estas intervenções deveriam apagar da paisagem da cidade os traços do regime monárquico, associado com o arcaísmo e a escravidão, substituindo-os por novos símbolos, de progresso, ordem e renovação, conforme determinava o arcabouço filosófico do regime, estampado na nova bandeira. Por outro lado, pretendia-se atacar as questões do sanitarismo e da infra-estrutura de saneamento da cidade, por duas razões: em primeiro lugar,

devido aos repetidos surtos de doenças epidêmicas, como febre amarela, varíola e tuberculose, que assolavam a cidade, causados pelo seu absoluto desaparecimento para receber os crescentes contingentes populacionais camponeses e imigrantes; em segundo lugar, devido às próprias conseqüências advindas para a imigração em decorrência destes surtos epidêmicos, já que, em vista destas notícias, muitos imigrantes preferiam dirigir-se aos Estados Unidos, comprometendo o fornecimento de mão-de-obra para a lavoura, que agora não mais podia contar com o braço escravo¹⁴⁶.

As obras de remodelação do Rio de Janeiro compreenderam a abertura de uma série de avenidas em sua região central - Salvador de Sá, Central, Gomes Freire, Passos, Francisco Bicalho, Mem de Sá, Rodrigues Alves; a remodelação e ampliação do porto; a construção de uma ligação com a zona sul da cidade, concretizada com a abertura da avenida Beira-Mar, de 30 metros de largura, e do túnel entre o Leme e Copacabana; o alargamento de ruas na região central, muitas delas passando de seus 4 a 6 metros originais para 17 metros de largura, e obras de canalização de esgotos e áreas encharcadas. Os empreendimentos relativos à saúde pública ficaram a cargo do médico Oswaldo Cruz. Os de reconstrução do porto, ficaram sob responsabilidade direta do ministro das Indústrias e Obras Públicas, Lauro Müller, enquanto que as intervenções urbanísticas couberam ao prefeito do Distrito Federal, Pereira Passos, ao qual foram conferidos poderes quase ditatoriais, semelhantes aos de Haussmann em Paris.

O inventário fotográfico das obras de construção da avenida Central feito por Marc Ferrez retrata muito sensivelmente o afã com que o governo republicano

¹⁴⁶ Segundo Osello (1983, p. 43), "o principal motivo na adoção de medidas eficazes contra as moléstias infecciosas foi a proteção da mão-de-obra dos imigrantes europeus, fundamental para o desenvolvimento econômico do Estado [de São Paulo]".

empenhou-se em modificar a feição da capital da República. Iniciadas em 8 de março de 1904, as obras estenderam-se até 15 de novembro de 1905, quando a avenida foi inaugurada, restando serem concluídos apenas alguns edifícios. Neste período, foram desapropriados e demolidos os antigos edifícios da área e efetuado o desmonte das abas dos morros do Castelo e de São Bento, localizados em suas extremidades, pré-requisito para seu perfeito alinhamento. A avenida tinha 1.795 metros de comprimento e 33 metros de largura, sendo 14 metros de passeios públicos. Os 120 novos edifícios a serem construídos na avenida deviam seguir um padrão estético, determinado em um concurso de fachadas realizado antes do início das obras. Em geral, eram prédios de estilo eclético, variando em predominância do neoclássico ao neocolonial, o que de forma alguma comprometeu a harmonia do conjunto, muito semelhante a um *boulevard* parisiense. No ponto focal para onde convergia a avenida, a atual Cinelândia, ergueram-se os principais edifícios públicos da capital: a Biblioteca Nacional, a Escola Nacional de Belas Artes (hoje Museu Nacional de Belas Artes), o Teatro Municipal, projeto baseado na Ópera de Paris e o Senado da República, conhecido como Palácio Monroe (demolido na década de 60). A homenagem ao presidente norte-americano não foi fortuita, pois, como é sabido, o golpe militar que derrubou a monarquia e instaurou a República no Brasil não obteve imediato reconhecimento por parte das principais nações européias, o que levou ao estabelecimento de uma estreita aliança com os Estados Unidos. Inclusive, a inauguração do Palácio Monroe contou com a presença do Secretário de Estado norte-americano, Eliuh Root¹⁴⁷, numa celebração da amizade entre as duas repúblicas.

¹⁴⁷ A vinda de tão alto dignatário é significativa, na exata proporção das dificuldades para a superação das distâncias intercontinentais àquela época.

Pode-se considerar que a construção da avenida Central atendeu plenamente aos seus propósitos, pois ao mesmo tempo em que dotou a capital federal de um símbolo marcante das mudanças estruturais havidas no Brasil com o advento da República, deu às nações estrangeiras uma mostra do compromisso do novo regime com os princípios liberais de ordem e progresso e a necessária segurança para a realização de investimentos. Ao mesmo tempo, a série de reformas urbanas iniciada com a construção da avenida erradicou boa parte do patrimônio construído que poderia, de alguma forma, ser associado ao passado monárquico e colonial. Por outro lado, promoveu a segregação espacial das classes, ao expulsar a população pobre moradora do centro para as áreas marginais da cidade, como fizera Haussmann. Também criou condições para a formação de novos bairros na zona sul, saneados, bem arejados e de fácil ligação com o centro da cidade, para moradia das classes abastadas. Por fim, este "corredor do poder" materializava a imagem de pujança e vigor que as empresas comerciais e instituições que lá se instalaram tinham de si mesmas e desejavam transmitir.

Uma eloqüente descrição deste acelerado processo de "europeização" da então capital federal - encampado entusiasticamente por considerável parte da intelectualidade da época - nos é dado por Olavo Bilac (*apud* Bandeira; Andrade, 1965, p. 390), que em 1904 assim escreveu acerca do concurso de fachadas que precedeu a construção dos edifícios da avenida Central:

"Uma avenida precisa de prédios bem construídos, elegantes ou suntuosos. Casas tortas e feias, em ruas largas, são como vilões na corte: todos os defeitos se lhes exageram. E, se vamos encher a avenida de prédios de cacaracá, melhor será que nos deixemos de sonho, e que nos contentemos com o beco das Cancelas e com a travessa do Ouvidor!

"O que me aplacou o susto foi o ato louvabilíssimo do governo, estabelecendo leis rigorosas para as novas construções - e abrindo esse belo 'concurso de fachadas', cujo resultado excedeu as mais otimistas previsões.

“...Graças sejam dadas a todos os deuses! O governo interveio nesse descalabro - e os chalés, as platibandas com compoteiras, as casas com alcovas, os sotãozinhos com cucuruto, os telhados em bico, as vidraças de guilhotina, as escadinhas empinadas, os beliquetes escuros, os quintais imundos, os porões baixos - tudo isso recebeu um golpe de morte”

No mesmo texto, porém ainda mais incisivo, assim comemorou o consagrado poeta a “limpeza” da cidade:

“No aluir das paredes, no ruir das pedras, no esfarelar do barro, havia um longo gemido. Era o gemido soturno e lamentoso do Passado, do Atraso, do Opróbio. A cidade colonial, imunda, retrógrada, emperrada nas suas velhas tradições, estava soluçando no soluçar daqueles apodrecidos materiais que desabavam. Mas o hino claro das picaretas abafava esse protesto impotente. Com que alegria cantavam elas - as picaretas regeneradoras! E como as almas dos que ali estavam compreendiam bem o que elas diziam, no seu clamor incessante e rítmico, celebrando a vitória da higiene, do bom gosto e da arte!” (Bilac *apud* Sevcenko, 1989, p. 31).

Estigmatizava-se, assim, o passado colonial carioca, ao mesmo tempo em que se fazia a apologia de novos padrões estéticos e culturais, pela defesa inflexível de três princípios:

“A negação de todo e qualquer elemento da cultura popular que pudesse macular a imagem civilizada da classe dominante; uma política rigorosa de expulsão dos grupos populares da área central da cidade, que será praticamente isolada para o desfrute exclusivo das camadas aburguesadas; e um cosmopolitismo agressivo, profundamente identificado com a vida parisiense” (Sevcenko, 1989, p. 30).

Esta reiterada “negação do passado” torna-se ainda mais contundente quando intermediada pelo discurso científico médico-sanitarista, hegemônico no período, que buscava estabelecer, com o auxílio de todo o aparato estatal, novos padrões de comportamento social, num processo cuja etapa inicial consistiria na associação das camadas populares com as idéias de imundície, doença, degeneração moral e enfraquecimento da raça (Figueiredo, 1994, p. 84).

IV.9 - Legislação para as reformas urbanas do início do século XX

Promulgado com o fim específico de dar suporte jurídico às intervenções urbanas operadas na Capital Federal na primeira década do século XX, o decreto legislativo nº 1021/1903 permitiu que as desapropriações para abertura das avenidas concebidas pelo prefeito Pereira Passos abrangessem os terrenos lindeiros aos projetos das vias públicas, os quais foram posteriormente redesenhados e vendidos, para reedificação de acordo com padrão previamente determinado. De acordo com Benetti (1997, p.107): “muito mais do que construir uma simples avenida [a avenida Central], esta intervenção – ao traçar planos, delimitar áreas de intervenção, recuperá-las, através da expropriação, para o Estado, abrir avenidas e redividir terrenos, aumentar o tamanho dos lotes, propiciando, com amparo legal, novas construções – inaugurou um novo modo de pensar o urbano e de nele intervir”.

O decreto nº 1021/1903 conferiu, ainda, à administração do Distrito Federal, os meios de viabilizar financeiramente o projeto de reforma do centro do Rio de Janeiro, não apenas pela possibilidade que abria de obtenção de recursos com a revenda dos terrenos desapropriados, mas pela imposição de limites claros ao montante das indenizações a serem pagas aos proprietários: no mínimo 10 e, no máximo, 15 vezes o valor locativo do imóvel no ano anterior ao ato de desapropriação, base de cálculo do imposto predial urbano.

Com efeito, neste particular a administração Passos soube tirar o máximo proveito das faculdades que o decreto lhe outorgava. De acordo com Morales de los Rios (1936, p. 96), o prefeito conduzia pessoalmente as negociações com os proprietários de imóveis para fixação amigável do montante das indenizações, nos seguintes

termos: “mandava avaliar os edifícios a serem postos abaixo, estabelecendo um preço mínimo, outro médio e, por fim, o máximo. De posse de todos os elementos, como as plantas e a fotografia do prédio a ser adquirido, convocava o interessado ao seu gabinete e discutia o preço. Desnecessário será dizer que quase sempre desapropriou pelo mínimo, pouquíssimas vezes pelo valor médio da avaliação e jamais pelo máximo. Quando as pretensões do dono do imóvel eram tão altas que chegavam ao absurdo, ele oferecia uma indenização tão baixa que não menor absurdo ela representava. Com essa tática acabava vencendo e o proprietário recebia o que ele, Passos, queria dar-lhe. Fez isso com 1040 prédios, tantos foram quantos desapropriou”.

De se observar que, pela disciplina do decreto federal nº 4956/1903, que regulamentou o decreto legislativo nº 1021/1903, mesmo na hipótese de desapropriações litigiosas, o montante das indenizações permanecia limitado ao mínimo 10 e ao máximo de 15 vezes o valor locativo do imóvel (art. 31, § 5º), válido para as desapropriações amigáveis, as quais beneficiavam o proprietário, ainda, com o direito de preferência para aquisição dos terrenos adjacentes aos logradouros públicos objeto das reformas, pelo preço mínimo fixado pela administração, independente de concorrência (art. 13).

Conforme veremos a seguir, o sucesso das intervenções urbanas operadas no Rio de Janeiro, para o qual muito contribuiu a disciplina legal especial promulgada para sua realização, servirá, ao longo das décadas seguintes, de modelo inspirador das reformas análogas que se pretendeu executar na capital paulista. Todavia, para este fim, São Paulo teria de se defrontar com um quadro político e, especialmente, jurídico bastante distinto, razão pela qual o processo de transformação da cidade colonial na “metrópole do café”, iniciado com a apresentação de projeto nesse

sentido pelo vereador Augusto Carlos da Silva Telles, foi, de certa maneira, muito mais complexo do que o ocorrido no Rio de Janeiro.

IV.10 - Projeto Silva Telles

Em 1907, o vereador paulistano Augusto Carlos da Silva Telles publicou um trabalho intitulado *Os Melhoramentos de São Paulo*, no qual, juntamente com uma avaliação dos problemas ocasionados pelo vertiginoso crescimento populacional da capital, propôs algumas intervenções urbanísticas em sua região central.

O opúsculo do vereador é sucinto, mas extremamente significativo em sua abordagem das questões urbanísticas da cidade de São Paulo naquele momento, ao fazer um diagnóstico dos problemas políticos, jurídicos e financeiros a serem enfrentados e, de certa maneira, estabelecendo a agenda das intervenções que viriam a ser operadas não apenas nos anos, mas nas décadas subseqüentes à sua publicação.

Silva Telles, logo no início de seu trabalho, ataca a questão fundamental do urbanismo no princípio do século XX: ao Estado, até então elemento praticamente ausente do processo de desenvolvimento da cidade, incumbia assumir papel ativo, não apenas na regulação e controle da iniciativa particular, mas como promotor da transformação do tecido urbano, particularmente da zona central da capital. Considerava que durante a administração de João Theodoro como presidente da província, durante o Império, esboçara-se certo movimento nesse sentido; todavia, logo

“Volveu de novo a Municipalidade ao papel habitual de máquina rotineira de fazer eleições e cobrar impostos, cuja aplicação, por obscura, ninguém percebia. (...)

“Progrediu o que dependeu somente da iniciativa particular, enquanto a Municipalidade que dava em sua imobilidade administrativa: - sem se preocupar de suas funções naturais, dava errado destino à receita arrecadada, ou arrecadava mal as receitas votadas e, assim: - sem recursos, sem estímulo, reduzia-se a edilidade a uma simples usina eleitoral (Telles, 1907, pp. 10-1).

Trata-se aqui, portanto, de clara identificação da esfera local de poder, mesmo no âmbito da capital do estado, com os mecanismos senão próprios, mas ao menos assemelhados aos do coronelismo político, pelos quais o poder público, assim como seu patrimônio, se confundem com o poder e o patrimônio privado dos chefes políticos locais ou regionais.

Esta confusão, que no terreno da política se manifestava na notória manipulação do processo eleitoral, de maneira a perpetuar certa elite dirigente no controle da máquina estatal, no âmbito das relações patrimoniais entre o poder público e os interesses privados expressava-se na sustentação de uma verdadeira “indústria das desapropriações”, que sob o amparo da ideologia liberal, florescia mediante a circunscrição dos processos expropriatórios exclusivamente à disciplina do direito privado, em prejuízo das finanças municipais¹⁴⁸, conforme iria denunciar, anos mais tarde, o vereador Alcântara Machado.

Por outro lado, percebe o vereador Silva Telles que o crescimento da cidade, com a ampliação de sua extensão, população e complexidade, e a paulatina inversão dos vetores que até então determinavam as relações desta com a sociedade predominantemente agrária de então, passam a exigir do poder

¹⁴⁸ Referindo-se à execução da reforma urbana de que tratou o plano Bouvard, na década de 1910, Maria do Carmo Bicudo Barbosa (1987, p.209-13) insinua, com efeito, a convergência de interesses entre a administração pública e os proprietários de imóveis, no que concerne à questão das desapropriações, na medida em que as vultosas indenizações pagas pelo Estado serviram como incentivo à aderência dos investidores em imóveis às diretrizes delineadas pelo plano – cuja execução, nos termos propostos e no contexto jurídico então vigente, não poderia ter sido exigida de outra forma.

público a efetiva inversão dos tributos arrecadados em serviços e investimentos. Todavia, se, por um lado, é o âmbito local da cidade que demanda “melhoramentos”, por outro sua execução, conforme reconhece o vereador, esbarra na histórica carência de recursos tributários próprios do município:

“A Prefeitura dispõe de recursos extremamente exíguos para corresponder às necessidades criadas por um estado de adiantamento como o que representa o capital paulista (...)

“Dos serviços atuais, alguns deixam a desejar, não há contestação, muitos outros urgente se faz sejam organizados, mas tudo se resolve indefectivelmente por aumento de despesa, e o poder municipal se acha coacto em seus movimentos, faltando-lhe os indispensáveis recursos para dotar a capital dos melhoramentos compatíveis com as justas aspirações de todos” (Telles, 1907, pp. 17 e 19)

Daí justificar-se plenamente, no seu entendimento, lançar mão o município de operações de crédito¹⁴⁹ para “empreender obras de caráter permanente”, cujo custo a cidade não pode, e “nem é razoável” – na opinião do vereador –, fazer pesar sobre suas receitas ordinárias. Ademais, no seu ponto de vista, a cidade de São Paulo ocupava posição especial no conjunto dos municípios paulistas, a qual a habilitaria a merecer tratamento diferenciado: “É a capital do Estado, e isto obriga a uma natural representação, que reverte em benefício de todo o Estado: todos os povos esmeram-se pelo brilho de suas capitais” (Telles, 1907, p. 22)

Essa mesma especialidade da capital paulista serve de pretexto a Silva Telles para reivindicar o concurso do governo do estado no financiamento dos melhoramentos da cidade, fato este que, em si, denota não apenas a falta de autonomia financeira do município durante a Primeira República, como também sua subordinação política à esfera estadual, haja vista que a realização das operações de crédito defendidas

¹⁴⁹ Silva Telles defende, aqui, o projeto que se converteria na lei municipal nº 1019, de 17/07/1907, a qual autorizou a prefeitura a contrair empréstimo de 13.000 contos de réis, com pagamento de juros de 6% ao ano, sendo 7.000 contos destinados ao resgate da dívida passiva do município e o restante sem destinação específica, mas evidentemente dedicado ao financiamento dos “melhoramentos” urbanos de que tratava o opúsculo do vereador. O vulto de tal empréstimo pode ser avaliado em contraste com a receita orçada do município para o ano de 1907, que foi de pouco mais de 4.000 contos de réis.

pelo vereador, não obstante onerarem as finanças locais, dependiam de prévia autorização do Congresso estadual:

“Enquanto não dispõe a Prefeitura de tais recursos, justo seria que o governo do Estado a auxiliasse com uma verba anual destinada a serviços indispensáveis já à capital e que indiretamente interessam ao Estado todo” (Telles, 1907, p. 23)

Por outro lado, Silva Telles compartilhava com Victor da Silva Freire o raciocínio – que viria futuramente moldar o pensamento de Anhaia Mello e Prestes Maia – de que os melhoramentos urbanos, para além de meras despesas, constituíam verdadeiros investimentos do poder público, a serem resgatados, futuramente, na forma de incremento das receitas tributárias:

“São Paulo se desenvolve tanto, que suporta perfeitamente o peso de um empréstimo mais considerável: - o seu crescimento normal, os próprios melhoramentos de que for dotada, contribuirá tudo para aumento de sua receita municipal” (Telles, 1907, p. 22)

Cumpria, portanto, à administração municipal, antecipar-se à iniciativa privada, conduzindo e orientando esta de acordo com princípios racionais, os quais o vereador identifica com a própria prática da arquitetura:

“Na arquitetura consubstancia-se o avançamento das artes, o elevado grau de cultura científica de um povo e, pois, na arquitetura procuram as sociedades imprimir o seu ideal, aí firmando em monumentos duradouros os traços característicos de sua civilização.

“Não é, entretanto, desnecessário intervir o poder para encaminhar essa ordem de serviços, que de perto afetam os créditos da sociedade e compreende-se uma ação capaz de estimular a iniciativa particular no bom caminho, capaz de coibir os abusos possíveis nos elementos estéticos da cidade” (Telles, 1907, pp.25-6).

O instrumento de que deveria se valer a administração para “estimular a iniciativa particular no bom caminho” é, precisamente, a legislação urbanística:

“Assim é que os governos se arrogam o direito de impor às construções dimensões convenientes, que atendam à higiene das habitações, que se harmonizem com a estética” (Telles, 1907, p. 27)

Por outro lado, Silva Telles, novamente de acordo com o pensamento de Victor Freire, enxerga no Poder Executivo municipal¹⁵⁰ a sede própria para a produção de tal legislação, por meio do fortalecimento e ampliação das atribuições da seção técnica a este subordinada – no caso paulistano, a Diretoria de Obras chefiada pelo próprio Victor Freire -, “sob a superintendência de arquitetos, encarregados do exame de todos os projetos de construções, tendo sob sua imediata inspeção todos os delineamentos de ruas e praças, superintendendo a abertura de avenidas, jardins e mais elementos que concorrem para o conforto, a higiene e embelezamento” (Telles, 1907, p. 27).

A idéia de uma administração municipal de caráter técnico - apta a regular, dirigir e prever o processo de crescimento da cidade -, que ocupará, nas décadas seguintes, o centro do debate urbanístico em São Paulo e convergirá na concepção e execução do *Plano de Avenidas* de Prestes Maia, já aparece, inclusive, no trabalho de Silva Telles:

“Alto deve pairar o espírito da administração municipal para traçar as grandes linhas, segundo as quais serão empreendidos os melhoramentos e transformações que se impõem numa cidade cujo desenvolvimento se mede pela duplicação do seu povoamento em menos de dez anos (...)

“Urge estudar a área envolvente da cidade em seus arredores e formar desde já um plano a que terá de obedecer o ampliamiento desta capital, ir aí executando os trabalhos necessários ao lançamento de ruas, avenidas, praças, parques etc.

“Erro lamentável será continuar a prática de ser a Municipalidade a isso levada pelo espírito acanhado do proprietário de terrenos, que, antes de tudo, procura considerar o próprio interesse” (Telles, 1907, pp. 51-3)

¹⁵⁰ O prestígio conferido ao Poder Executivo, de caráter *técnico*, em oposição ao Legislativo, sede dos interesses *políticos*, insere-se, por seu turno, no processo mais amplo de transformação política e institucional do país chamado por Maria Isaura Pereira de Queiroz de “decadência da sociedade coronelística” (1975, p. 180):

“Desta maneira, toda uma série de medidas foram sendo tomadas durante a República, que por detrás do cerceamento dos poderes das câmaras municipais, atingia também os chefes políticos locais. Perderam elas para a polícia o poder de repressão; perderam para o mesmo poder judiciário o alistamento eleitoral e a apuração; perderam para o prefeito as funções administrativas. Novas instituições ou instituições reformadas, a princípio padecendo dos mesmos vícios de permanecerem, por vias indiretas, subordinadas ao mandonismo local, pouco a pouco se foram liberando, principalmente nas regiões mais ricas e mais urbanizadas” (Queiroz, 1975, pp. 184-5)

Com isto, Silva Telles não apenas põe em xeque a ideologia liberal de auto-regulação do mercado – na medida em que sugere a existência de um interesse superior à soma dos interesses individuais da classe de proprietários -, como também, de certa forma, adere às teses informadoras da *ideologia de Estado*.¹⁵¹

Silva Telles considerava que o principal desafio a ser enfrentado pela municipalidade era o desafogamento da circulação viária na área da colina histórica, particularmente na zona do triângulo formado pelas ruas Direita, São Bento e Quinze de Novembro, núcleo urbano onde se concentravam as atividades comerciais e administrativas da cidade à época. Inviabilizada a solução mais natural de alargamento daquelas vias, em vista não apenas da provisoriedade de tal medida, mas principalmente do ônus com as desapropriações necessárias, pela forma como eram calculadas, então, as indenizações, optou o vereador Silva Telles, por meio da Indicação nº 147, de 15/09/1906, submetida à apreciação da Câmara Municipal, propor como soluções alternativas o alargamento das ruas Líbero Badaró e Formosa e a demolição das casas situadas em suas faces ímpares; imposição da obrigatoriedade de que as construções a serem feitas no Anhangabaú tivessem fachada para o vale e extensão da rua Anhangabaú até o largo Riachuelo, formando uma rua "artisticamente traçada" no fundo do vale, para o tráfego de bondes.

Tais propostas, conforme observado por Simões Jr. (1990, p. 84), visavam “resolver não somente um problema de circulação no Centro Velho – que se apresentava estrangulado pela estreiteza da rua Líbero Badaró – mas, principalmente, solucionar

¹⁵¹ O vereador Silva Telles era engenheiro, formado pela Politécnica do Rio de Janeiro em 1875. Foi também professor de química do curso de engenheiros industriais da Escola Politécnica de São Paulo e, de acordo com Campos (2002, p. 112), “o espírito industrialista sob o qual foram criados seus cursos era o mesmo que presidia àqueles ministrados por Paula Sousa e Victor Freire”. No ramo empresarial, “foi acionista da Cia. Iniciadora Predial, liderada por Ramos de Azevedo, do Banco Ítalo-Belga, fundado pelo mesmo Ramos de Azevedo, juntamente com os Matarazzo, os Falcchi e os Crespi, e da Cia. Telefônica do Estado de São Paulo, mais uma vez com Ramos de Azevedo e outros” (Brito, 2000, p. 55).

estética e harmoniosamente a integração do vale na paisagem urbana da cidade”. Continham, assim o embrião das propostas que viriam a lume nos anos seguintes, tendo sido incorporadas às remodelações levadas a efeito após a intervenção de Bouvard, em 1911 - e de fato são inovadoras, principalmente no que concerne ao novo *status* que conferem ao vale do Anhangabaú e à aderência à tese tipicamente sitteana de construção de ruas "artisticamente traçadas", com a qual, ainda mais uma vez, Silva Telles concordava com Victor da Silva Freire.

Por outro lado, e de maneira algo contraditória com as concepções de Camillo Sitte, a proposta de Silva Telles contém, em seu bojo, a idéia de construção do equivalente paulistano da avenida Central recém aberta do Rio de Janeiro, revelando com isso o espírito haussmanniano que ditava, àquela época, as concepções urbanísticas no Brasil¹⁵²:

“Refiro-me à desapropriação da face ímpar da rua Líbero Badaró, o que ulteriormente seria completado pela desapropriação da face par da ladeira Doutor Falcão.
“Daríamos ao centro da cidade um verdadeiro desafogo, dotaríamos São Paulo de uma belíssima avenida central, dominando esse vale sob os dois viadutos, hoje tão mal aproveitado e que poderá transformar-se em um sítio encantador” (Telles, 1907, pp. 38-9)

¹⁵² Com efeito, Campos (2002, p. 135) reconhece que “a orientação urbanística contra a qual se colocava Victor Freire baseava-se na emulação parcial de modelos de remodelação urbana identificados com a cultura urbanística européia do século XIX, cuja imagem se vinculava ao maior exemplo de transformação urbana oitocentista, os travaux de Haussmann em Paris”

De acordo com o mesmo autor (Campos, 2002, p. 139): “Na verdade, a reprodução da intervenção carioca era mais do que uma reivindicação retórica; a muitos parecia natural, desejável e mesmo evidente que o exemplo civilizador do Rio seria o melhor caminho, quando não o único, para a modernização urbana buscada pelos setores dominantes. Mesmo o projeto Silva Telles, base das proposições de Freire para o Anhangabaú, vislumbrava no alargamento da rua Líbero Badaró a criação de uma avenida central em São Paulo”.

Ironicamente, Augusto Carlos da Silva Telles, que havia sido Diretor de Obras da capital federal durante o governo Prudente de Moraes, atribuía aos melhoramentos urbanos executados em São Paulo durante a gestão Antônio Prado a inspiração para que o Rio de Janeiro empreendesse sua reforma urbana – apelando, com isso, evidentemente, para o espírito de competição bairrista existente entre ambas as cidades:

“Não se poderá negar a decisiva influência que exerceu São Paulo para que o Rio de Janeiro despertasse e enveredasse por essa transformação freneticamente realizada” (Telles, 1907, pp. 12-3)

IV.11 - Projeto Alexandre Albuquerque

Outro projeto de intervenção urbana de larga escala feito para São Paulo, também limitado à área central, é o que ficou conhecido pelo nome de seu engenheiro projetista, Alexandre Albuquerque. Esta proposta, apresentada ao Congresso Legislativo do estado em 14/11/1910, mediante petição subscrita por grupo formado por eminentes "homens-bons" paulistanos (Conde Prates, Plínio da Silva Prado, José Paulino Nogueira, José Martiniano Rodrigues Alves, Francisco de Paula Ramos de Azevedo, Arnaldo Vieira de Carvalho, Nicolau de Souza Queirós, Barão de Bocaina, Horácio Belfort Sabino e Sylvio de Campos, além do próprio Alexandre Albuquerque). Consistia basicamente na abertura de três monumentais avenidas: a principal, partiria da praça Antônio Prado e, cruzando o vale do Anhangabaú "sobre arcadas, com edificações de sobrado de lado a lado, desde o solo, com arborização e os demais requisitos como em terreno firme", seguiria pela rua de São João (atual avenida), em linha reta, até "além do vale do Tietê, atingindo a região que se desdobra entre os arrabaldes do Bom Retiro e Ó". A segunda avenida partiria das imediações do teatro Municipal e, também em linha reta, atingiria o perímetro das estações ferroviárias da Luz e Sorocabana, "prolongando-se mais tarde até onde convier". Por fim, a terceira grande avenida, a partir do largo de Santa Ifigênia, seguiria em direção ao largo do Arouche e, de lá, até os bairros de Higienópolis e Perdizes. No cruzamento das três vias projetadas, uma grande praça, à feição da Étoile de Paris, "cujo centro ficaria destinado a nele ser oportunamente erigido um majestoso monumento alusivo à cidade de São Paulo" (Melhoramentos, 1911a, p. 37).

Da mesma forma que a proposta Silva Telles, o projeto das Grandes Avenidas remetia diretamente, como modelo inspirador, à avenida Central do Rio de Janeiro e, novamente apelando para o espírito de competição entre aquela capital e São Paulo, previa que a avenida principal “seria feita nas mesmas condições técnicas da Avenida Central do Rio de Janeiro, exceto quanto à largura, que seria maior, e à distância entre os lampiões, que seria menor, para efeito de mais facilidade de trânsito e mais profusa iluminação” (Melhoramentos, 1911a, p. 38)

Como na avenida Central, os prédios a serem construídos nas vias projetadas deveriam ser de dois pavimentos ou mais e “obedeceriam aos modernos estilos arquitetônicos, tendo preferência os de suntuosa fachada e os que se destinassem a grandes estabelecimentos comerciais ou outra importante aplicação” - que incluiria o paço do Congresso Estadual, o palácio do Governo [estadual], a nova Catedral, edifício dos Correios e Telégrafos e “qualquer edificação de interesse municipal”¹⁵³ (Melhoramentos, 1911a, p. 38)

A cargo dos empreendedores, que afirmavam dispor dos capitais necessários “no país e no estrangeiro”, ficariam os trabalhos de abertura, nivelamento, calçamento, arborização e instalação dos aparelhos de iluminação pública, a eletricidade ou a gás. Em contrapartida, os peticionários exigiam do governo estadual:

1. direito de desapropriação dos prédios e terrenos numa faixa de largura de cerca de 80 metros para cada lado do eixo de cada avenida, com direito de revenda com alienação dos que não necessitassem para as construções ou reconstruções, com aplicação subsidiária da lei federal nº 1021/1903 e respectivo regulamento;

¹⁵³ De se notar certo desprestígio da proposta para com a esfera municipal: se ao estado o projeto previa a concessão de dois terrenos, para instalação das sedes dos Poderes Legislativo e Executivo, ao município, também formado por ambos os poderes (muito embora o Executivo municipal, à época, se encontrasse de certa maneira subordinado à Câmara, a quem incumbia a escolha do prefeito), caberia apenas uma área. Por outro lado, o Poder Judiciário restou simplesmente esquecido.

2. concessão exclusiva para o estabelecimento de uma ou mais linhas de ônibus-automóveis, servindo as avenidas e seus prolongamentos e as vias públicas com as quais se ligassem ou viessem a se ligar;
3. construção e prolongamento, por conta do governo, da rede de esgotos, de água encanada e de iluminação nas avenidas e praça;
4. garantia de juros de 5 por cento, por 10 anos, sobre o capital de 40.000 contos de réis, correspondente à quarta parte do capital de 160.000 contos de réis, orçado como necessário para a realização do empreendimento;
5. os favores e concessões outorgados pela lei estadual nº 1193-A, de 23/12/1909, em tudo que fosse aplicável ao empreendimento¹⁵⁴;
6. Intervenção do governo estadual junto à União para outorga de isenção do imposto de importação aos materiais a serem empregados nas obras e construções das avenidas (Melhoramentos, 1911a, p. 38).

Os empreendedores também propunham abrir, “se o Governo do Estado julgasse conveniente”, uma quarta avenida, que ligaria em linha reta a praça Antônio Prado ao Largo São Francisco, comunicando-se diretamente com a avenida Brigadeiro Luiz Antônio. Todavia, para tanto, exigiam a concessão dos mesmos favores – exceto a desapropriação dos terrenos marginais, que se reduziria para 40 metros de cada lado – e o concurso do estado no custeio de metade do montante das indenizações decorrentes das desapropriações necessárias¹⁵⁵.

O fato de o bairro de Santa Ifigênia, estrategicamente localizado entre o triângulo central e os bairros dos Campos Elíseos, Vila Buarque e Higienópolis já se encontrar, à época da propositura do projeto, bastante degradado, sendo área de

¹⁵⁴ A lei estadual nº 1193-A, de 23/12/1909, concedeu uma série de isenções de tributos e taxas estaduais, pelo prazo de quinze anos, aos empreendedores dispostos a investir na construção de três hotéis “modernos, iguais aos melhores estabelecimentos desse gênero existentes no estrangeiro, sendo dois na Capital do Estado e um no município de Santos, a beira mar, em ponto que for escolhido pelo Governo” (art. 1º, *caput*). Dentre ambos os hotéis a serem erigidos na capital, um pelo menos deveria “ser localizado na parte central da cidade ou em ponto próximo ao centro” (art. 1º, § 1º), hipótese na qual os idealizadores das Grandes Avenidas pretendiam enquadrar-se.

¹⁵⁵ A proposta desta avenida cortando o triângulo comercial voltaria à baila, ligeiramente modificada, no projeto Samuel das Neves.

moradias humildes e cortiços¹⁵⁶, foi preponderante na escolha do sítio para a abertura das avenidas, conforme reconhecem os próprios empreendedores: “o problema de projetar estas novas avenidas não foi absolutamente fácil. Elas não devem alterar o antigo ‘Triângulo’, não só por um respeito ao passado, como também pelo colossal dispêndio de capitais em virtude do alto valor da propriedade” (Melhoramentos, 1911a, p. 38). Assim, reproduzindo o que ocorrera no caso da avenida Central, a intervenção proposta permitiria atingir dois objetivos com uma única iniciativa: afastar da paisagem urbana privilegiada de cercanias da zona central usos e população indesejados – inclusive foco de epidemias, como a que eclodiu no bairro em 1893 -, ao mesmo tempo em que se reduziria o custo do empreendimento com o pagamento de indenizações pelos imóveis desapropriados¹⁵⁷.

Campos (2002, p. 118) atribui a rejeição do projeto Albuquerque à oposição *ideológica* do regime liberal vigente durante a República Velha, que não estaria disposto a estender a outras cidades, além do Rio de Janeiro, as “facilidades desapropriatórias” concedidas pelo governo federal para a execução da reforma Passos, ao que se somaria a oposição decidida dos proprietários de imóveis em geral, “refratários a qualquer ampliação dos poderes de intervenção coletiva sobre o

¹⁵⁶ Pereira (1990, p. 2.3/7) descreve com bastante propriedade o discurso que amparava os projetos de remodelação da área central da cidade àquela época:

“Os cofres públicos deveriam financiar o novo, demolir e construir. E foi isto que aconteceu. Os planos de melhoramentos da cidade sempre apontaram como grande vantagem os poucos recursos que eram necessários para que fossem concretizados. As vendas futuras proporcionariam “capital e juros” dos recursos aplicados. Na realização de um plano o custo da obra poderia ser amortizado por desapropriações e imóveis envelhecidos que, demolidos, eram reincorporados ao mercado imobiliário como imóveis novos, valorizados”.

¹⁵⁷ Contrariamente ao que, muitas vezes, ocorria nos processos de desapropriação levados a efeito pelo poder público, não há dúvida que, no caso da eventual execução do projeto das *grandes avenidas* pelos empreendedores privados, o montante a ser despendido com desapropriações não excederia o valor de mercado dos imóveis *antes* da decretação de sua utilidade pública.

espaço urbano e que não pretendiam ser sacrificados por um monopólio constituído em benefício de poucos” (Campos, 2002, p. 120).

A essas considerações acrescentaríamos o mais simples, porém muitas vezes esquecido empecilho puramente *jurídico* para a implementação da principal exigência dos empreendedores – a desapropriação extensiva, com posterior alienação, dos imóveis compreendidos no entorno das avenidas projetadas.

Ocorre que, nas primeiras décadas do século XX, o direito brasileiro era absolutamente refratário a tal mecanismo, admitindo única e tão somente a desapropriação, com prévia indenização, dos imóveis estritamente necessários à execução do melhoramento público.

A legislação promulgada, ainda durante o Império, para a regulamentação das desapropriações necessárias à instalação das estradas de ferro e que foi, mais tarde, meramente estendida às obras de reforma da capital federal por meio do decreto legislativo federal nº 1021/1903, não contemplava, conforme visto, a hipótese de *desapropriação extensiva*, na acepção ampla do termo. Na verdade, sua principal inovação, em relação à lei geral sobre desapropriações, de 1826, residia no estabelecimento de limites e critérios mais claros para a fixação das indenizações, evitando a concessão de valores exorbitantes. Subsidiariamente, autorizava a desapropriação integral de imóveis, no caso daqueles parcialmente atingidos pelo projeto da obra ou melhoramento, com direito de revenda do excedente, desde que respeitado o direito de preferência dos proprietários originais, atendidos certos requisitos.

Todavia, era exatamente este último ponto – o da revenda dos terrenos excedentes – que suscitou as maiores objeções jurídicas durante execução da reforma Passos e sobre o qual repousava, não obstante, a principal reivindicação dos investidores paulistas.

À parte a limitação do montante das indenizações, verifica-se que a disciplina do decreto legislativo federal nº 1021/1903 não constituía o instrumento mais adequado aos empreendedores para a consecução de seu projeto, haja vista que esta não previa, conforme desejado, a possibilidade de fixação prévia de áreas excedentes a serem desapropriadas em função de determinada obra pública, como os 80 metros laterais propostos: conforme visto, a desapropriação total de imóveis parcialmente declarados como de utilidade pública configurava, mais que uma prerrogativa do poder expropriante, um *direito* conferido ao proprietário, a fim de que não suportasse o ônus de ter seu imóvel desvalorizado em função da desapropriação parcial¹⁵⁸. Tratava-se, portanto, de instrumento subsidiário e complementar ao processo de desapropriação e não teria jamais o condão de atender aos fins pretendidos pelos apoiadores do projeto das *Grandes Avenidas*.

Por outro lado, há de se reconhecer que também conspirava contra as intenções dos empreendedores o problema da hierarquia das leis no ordenamento jurídico brasileiro. Com efeito, se durante a Primeira República era facultado às unidades federadas regerem-se pelas Constituições e leis que adotassem, o limite de tal prerrogativa era o respeito aos “princípios constitucionais da União”, dentre o qual se incluía aquele inscrito no art. 72, § 17 da Constituição Federal de 1891: “O direito de propriedade mantém-se em toda a plenitude, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia”.

Assim, mesmo que, a rigor, o estado de São Paulo não estivesse obrigado a subordinar-se à disciplina da lei federal sobre desapropriações, de 1826, permanecia em vigor a lei provincial nº 57, de 1836, que pouco se afastou dos princípios

¹⁵⁸ Recordamos que, à época, ainda era incipiente o entendimento de que a obra pública, em vez de promover a desvalorização da parte excedente do imóvel, constituiria fator de sua valorização, apto inclusive a ser considerado no cálculo da indenização.

informadores daquela, tendo ambas sido recepcionadas pela ordem constitucional republicana.

Concordando a legislação estadual sobre desapropriações em geral com a legislação federal correspondente em vigor, não seria de se supor que o Congresso Estadual, para atender ao pleito dos empreendedores, promulgasse legislação divergente da doutrina e da jurisprudência predominantes sobre a matéria, haja vista que tal medida, submetida ao Poder Judiciário, seguramente seria entendida como afronta a referido art. 72, § 17 da Constituição Federal.

Outrossim, apesar da autonomia estadual durante a Primeira República, há de se reconhecer que a extensão dos dispositivos expropriatórios aplicáveis às estradas de ferro à reforma Passos dependeu do claro e decidido compromisso de todos os poderes constituídos da República, da instância municipal à federal, com a execução das obras, elemento este que, não obstante os fortes laços que ligavam os peticionários ao Congresso Legislativo estadual (Campos, 2002, p. 120), não encontramos em São Paulo na época da propositura do projeto das *Grandes Avenidas*.¹⁵⁹

Também cumpre lembrar que, ao estender à reforma do Rio de Janeiro a disciplina legal aplicável às estradas de ferro, a União atuou unicamente dentro de sua esfera de competência, haja vista que a cidade era, então, Distrito Federal – circunstância que afastava, *a priori*, quaisquer argumentos de ingerência indevida do poder central em assunto de interesse estadual ou local, que certamente seriam levantados em São Paulo, na vigência da ordem política da Carta de 1891.

¹⁵⁹ Sintomaticamente, o projeto das Grandes Avenidas foi apresentado ao Congresso Estadual no penúltimo dia do conturbado mandato de Nilo Peçanha, para cuja sucessão fora eleito Hermes da Fonseca, marechal gaúcho ligado ao senador Pinheiro Machado e primeiro presidente republicano a romper com a “política do café com leite”.

Apesar de tudo, o projeto de Alexandre Albuquerque é considerado o primeiro projeto urbanístico de São Paulo, por ser o pioneiro a propor a remodelação de uma área já urbanizada, e não a simples criação de novos loteamentos e expansão da área urbana, como até então tinha sido a natureza dos empreendimentos imobiliários em São Paulo (Osello, 1983, p. 55). Outro mérito do projeto estava em ter suscitado a apresentação e o debate em torno de outras propostas de reurbanização, de profunda relevância para a história da cidade.

De certa forma, o projeto das *Grandes Avenidas*, apesar da pesada e algo irreal contrapartida que exigia do Estado, representou o “canto do cisne” do predomínio da iniciativa privada na condução do processo de remodelação e adaptação do tecido urbano paulistano às novas funções e demandas advindas com seu crescimento populacional e diversificação social e econômica.

IV.12 - Projeto Freire-Guilhem

No ocaso da longa administração do prefeito Antonio Prado, e quase que simultaneamente ao projeto *Grandes Avenidas*, Victor da Silva Freire¹⁶⁰ e Eugênio Guilhem, respectivamente diretor e vice-diretor do Departamento de Obras do município, elaboraram um projeto alternativo de melhoramentos da cidade.

¹⁶⁰ Conforme bem estudado por Somekh (1994, p. 88), Vítor da Silva Freire defendia, como urbanista, “o rendimento ‘adequado’ dos terrenos urbanos, um adensamento limitado compatível com o sistema viário (largura das ruas) e era favorável à discussão pela sociedade [leia-se os engenheiros e os segmentos com interesses econômicos, N. da A.], da legislação no seu processo de elaboração. Inspirava-se tanto no zoneamento alemão, quando cita o caso de Berlim, quanto nas legislações recentes americanas (o próprio zoneamento de Nova York e a *Model Housing Law* dos reformadores sociais)”.

Reiterando o *status* do Congresso Estadual de foro privilegiado de discussão dos projetos de reforma da zona central da cidade, a proposta Freire-Guilhem foi ali apresentada em 03/01/1911. O projeto tinha duas preocupações fundamentais: o desafogo da área do triângulo histórico e o tratamento paisagístico do vale do Anhangabaú, cuja integração urbanística ao centro da cidade já havia sido sugerida pelo vereador Augusto Carlos da Silva Telles, em 1906. Suas observações iriam em muito influenciar o projeto Freire-Guilhem, o qual consistia das seguintes intervenções:

1. alargamento e nivelamento da rua Líbero Badaró, até 18 ou 20 metros, com reconstrução do lado par e ajardinamento do lado ímpar (fundos para o vale do Anhangabaú);
2. alargamento do lado ímpar da rua (futura avenida) São João, até 40 metros e sua extensão, alcançando a rua Conselheiro Crispiniano; construção, para transposição do vale do Anhangabaú, de um viaduto ligando o largo Paissandu à praça Antônio Prado, dotado de duas ruas laterais, permitindo acesso ao vale e às ruas da parte baixa da cidade (Seminário, Brigadeiro Tobias, 25 de Março e Anhangabaú);
3. prolongamento da rua 11 de Junho (atual Dom José de Barros) até o viaduto Santa Ifigênia, passando pelo largo Paissandu;
4. prolongamento da rua Líbero Badaró, criando uma ligação direta com a rua Santo Amaro e a avenida Brigadeiro Luís Antonio;
5. ajardinamento do vale do Anhangabaú, na zona limitada entre as ruas Libero Badaró, Formosa, São João, Riachuelo e o largo da Memória;
6. alargamento da travessa do Grande Hotel (atual rua Miguel Couto) e seu nivelamento com a rua São Bento;
7. formação de um largo na rua Direita, defronte da Igreja de Santo Antonio (atual praça do Patriarca);
8. estabelecimento de ligação, através de um viaduto, entre a rua Boa Vista e o largo do Palácio (atual Pátio do Colégio) (Melhoramentos 1911a, p. 40).

As medidas propostas por Freire e Guilhem criavam um pequeno anel viário em torno do triângulo central da cidade, anel este formado pela interligação das ruas Líbero Badaró, Benjamin Constant e Boavista, tendo em seus vértices os largos das igrejas de São Bento, São Francisco e Sé.

As soluções estéticas e funcionais para os problemas urbanos de São Paulo apresentadas no projeto Freire-Guilhem tinham como referenciais teóricos os conceitos urbanísticos estabelecidos pelos pioneiros do urbanismo europeu: Joseph Stübben¹⁶¹, Eugène Hénard¹⁶² e Camillo Sitte¹⁶³. A influência das propostas destes urbanistas perduraria ao longo das décadas seguintes e, de certa forma, viria em grande monta determinar o modelo de controle e planejamento urbano da cidade de São Paulo ao longo do século XX.

Apesar de extremamente tímido para ser classificado como um "perímetro de irradiação" - ainda mais pela falta de legítimas vias radiais - o projeto Freire-Guilhem

¹⁶¹ Joseph Stübben, urbanista alemão idealizador do plano de expansão da cidade de Colônia em 1881, escreveu sua principal obra teórica, *Der Städtebau* (A Construção de Cidades) entre 1883 e 1890. Nesta obra, destinada a fornecer subsídios teóricos para o planejamento urbano segundo princípios racionais, já encontramos o conceito de circulação baseado em vias radiais e perimetrais, que tanta influência exerceria sobre os urbanistas paulistas. Aparecem também recomendações a respeito da configuração e dimensão das quadras e lotes, em função de seu uso e ocupação; da infra-estrutura de saneamento; da insolação das edificações e também sobre o arruamento, questão em que faz concessão à adaptação do traçado aos contornos do terreno quando justificada por razões estéticas.

¹⁶² Outro importante referencial teórico da primeira geração de urbanistas brasileiros, em particular Victor da Silva Freire, Francisco Prestes Maia e João Florence D'Ulhoa Cintra, o arquiteto e urbanista francês Eugène Hénard efetuou a análise do sistema viário estruturador das cidades de Berlim, Moscou e Londres, chegando ao conceito de "perímetro de irradiação". Semelhante ao conceito de Joseph Stübben, porém baseado em constatação empírica, a cidade de Hénard teria como base de circulação e expansão uma rede de avenidas radiais, ligando as zonas periféricas da mancha urbana ao centro. Estas vias radiais seriam interligadas através de um "circuito fechado ou coletor" chamado de perímetro de irradiação, traçado a uma certa distância do centro da cidade. Dentro deste perímetro, teríamos um "centro expandido", que poderia ser ampliado com a adição de novos perímetros exteriores, sempre que o crescimento da cidade assim determinasse.

¹⁶³ Este urbanista austríaco, diretor da Escola Imperial de Artes Industriais de Viena em fins do século passado, foi o inspirador do chamado "urbanismo culturalista", que teve como principais seguidores os ingleses Ebenezer Howard, Raymond Unwin e Barry Parker, criadores do conceito de "cidade-jardim". Suas teses, sintetizadas no livro *A Construção de Cidades Segundo Princípios Artísticos*, pregavam o respeito à espontaneidade na formação e crescimento das cidades, em oposição ao tecnicismo e autoritarismo adotado nas intervenções urbanas inspiradas no exemplo de Haussmann. Para ele, o traçado viário deveria acompanhar as linhas e contornos naturais do terreno, em lugar da ortogonalidade forçada. A organização do espaço deveria criar efeitos pitorescos e causar gratificação psicológica aos habitantes das cidades. A qualidade de vida deveria ser preservada através da proliferação de parques e áreas de vegetação densa no interior da mancha urbana. Suas idéias eram portadoras de certa nostalgia romântica e convidavam ao intimismo dos lugares, em oposição aos grandes espaços abertos e à monumentalidade das construções (Simões Jr., 1990, p. 10).

esboçou um modelo de desenho viário para a cidade que seria retomado e colocado em prática duas décadas mais tarde, pelo prefeito Prestes Maia.

Naquele momento, contudo, o projeto da prefeitura, orçado em 13.700 contos de réis, sendo 12.000 contos destinados somente às desapropriações, dependia, para sua execução, do “auxílio pecuniário do governo estadual” e da “votação de uma lei de desapropriação, análoga à que foi concedida pelo Congresso Federal para os melhoramentos do Rio”, haja vista que “os meios de que dispõem a Municipalidade são insuficientes para a realização dos melhoramentos projetados em lapso de tempo razoável” (Melhoramentos, 1911a, p. 40).

Portanto, do mesmo modo como ocorrera em relação ao projeto das *Grandes Avenidas*, a realização das reformas urbanas na capital de São Paulo encontrava-se submetido a um impasse jurídico, razão pela qual cabe fazermos, aqui, uma revisão dos instrumentos relativos à desapropriação então em debate.

IV.13 - Desapropriação extensiva e o direito brasileiro

Como visto, os procedimentos relativos à desapropriação instituídos pelo decreto legislativo federal nº 1021/1903 e pelo decreto federal nº 4956/1903 aplicavam-se apenas às obras da União e do Distrito Federal, assim permanecendo até 1938, quando o decreto-lei nº 496, de 14 de junho, estendeu aos estados e municípios a legislação federal pertinente à matéria, abolindo as normas locais então aplicáveis, como, no caso do estado de São Paulo, a lei provincial nº 57/1836.

Nova disciplina acerca do processo de desapropriação somente veio a lume em 1941, na forma do decreto-lei federal nº 3365, de 21 de junho daquele ano. Além de fundir e ampliar, sob o título de *desapropriação por utilidade pública*, as hipóteses de desapropriação por necessidade e utilidade pública previstas na legislação revogada, o decreto-lei introduziu inovações em relação à tradição jurídica brasileira pertinente à matéria, de grande interesse para o trato das questões urbanas: primeiramente, a chamada *desapropriação extensiva*, na seguinte redação:

“Art. 4º - A desapropriação poderá abranger a área contígua necessária ao desenvolvimento da obra a que se destina, e as zonas que se valorizarem extraordinariamente, em conseqüência da realização do serviço. Em qualquer caso, a declaração de utilidade pública deverá compreendê-las, mencionando-se quais as indispensáveis à continuação da obra e as que se destinam à revenda”.

Por outro lado, o decreto-lei nº 3365/1941, em seu art. 5º, alínea “i”, previa hipótese de desapropriação por utilidade pública para “abertura, conservação ou melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o loteamento de terrenos edificados ou não para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética”.

Tratando do tema, Nogueira (1980) notou a coexistência, no decreto-lei, de *dois* instrumentos especiais de desapropriação, bastante distintos entre si, mas freqüentemente confundidos, inclusive pela doutrina e pela jurisprudência: a hipótese prevista na segunda parte do art. 4º, de desapropriação de zonas excepcionalmente valorizadas pela realização do serviço, constituiria a sempre lembrada *desapropriação por zona*, enquanto que a hipótese de desapropriação prevista no art. 5º, alínea “i” seria a chamada *desapropriação para urbanização com posterior alienação* - equivalente à *excess condemnation* do direito norte-americano. Conforme voto do Ministro Moreira Alves, proferido no Recurso Extraordinário 82300-SP e citado por Nogueira (1980, p.37),

“de feito, não há que se confundir desapropriação por zona com desapropriação para a implantação de plano de renovação urbana. Naquela, o que se destina à venda não são as áreas que integram a necessária ao beneficiamento público, mas as que, *embora desnecessárias para este*, por causa dele têm valorização extraordinária, que o Estado, pela revenda, canaliza para seus cofres para ressarcir as despesas que teve. Neste, o objeto da venda são áreas ou edificações *dentro da zona* que integra a área necessária à própria renovação urbana” [grifamos].

De acordo com Seabra Fagundes (1942, pp.80-1):

“A expropriação de terrenos anexos é originária de França, onde apareceu desde 1852, através de leis esparsas sobre a urbanização de Paris e outras regiões, tornando-se regra geral pela lei de 06 de novembro de 1918. Na Bélgica foi admitida pela lei de 15 de novembro de 1870, com a finalidade específica de revenda, que reveste na nossa legislação. É admitida na legislação espanhola (lei de 10 de junho de 1879), na Inglaterra (pelo Housing Town Planning, de 1909) e na Itália (pela lei geral de 1865), vedado, porém, neste país, a revenda.

“No nosso direito, a lei atual foi a primeira a admitir a expropriação extensiva”.

É de se notar que, apesar das franquias conferidas ao poder público pelo decreto legislativo federal nº 1021/1903 e pelo decreto federal nº 4956/1903 para a promoção de desapropriações mais amplas que as possibilitadas pela acanhada disciplina vigente durante o Império, as hipóteses de desapropriação total dos imóveis incluídos nos planos das obras, pela depreciação de seu valor ou privação de serventias necessárias a seu uso e gozo, previstas nestes diplomas, constituíam, como já tivemos oportunidade de assinalar, antes um *direito*¹⁶⁴ conferido ao proprietário que um instrumento a serviço da melhor consecução do projeto de intervenção, razão pela qual não podem, a rigor, serem equiparadas à *desapropriação extensiva*.

Ademais, contrariamente à disciplina do decreto-lei nº 3365/1941, a desapropriação da totalidade dos imóveis atingidos pela obra pública, para eventual revenda aos proprietários originais ou a terceiros, não dependeria de qualquer evento, como o desenvolvimento futuro da obra ou a extraordinária valorização dos terrenos adjacentes.

¹⁶⁴ Conforme dicção do art. 12 do decreto nº 4956/1903, a desapropriação total, nos casos mencionados, ocorreria “se assim requererem os seus proprietários”.

Com a ampliação não apenas das competências das diferentes esferas de governo para legislar sobre a matéria, mas dos instrumentos jurídicos colocados à disposição destas, verifica-se, no que concerne à desapropriação, a introdução da *teoria da colisão de direitos* ou da *prevalência do direito público sobre o direito privado* (Seabra Fagundes, 1942, pp. 13-4), a inspirar nosso ordenamento, em lugar da idéia de *domínio iminente* ou *fato do príncipe* até então largamente aceita¹⁶⁵.

Consoante este espírito, Anhaia Mello (1929a, pp. 60-2), como sempre inspirado em idéias e exemplos estrangeiros, foi aguerrido defensor da introdução, entre nós, da *desapropriação extensiva* – por ele chamada de *expropriação marginal* – como instrumento legal apto não apenas a combater as sobras inaproveitáveis de terrenos e *proteger esteticamente* as obras públicas executadas, mas também como meio de obtenção de recursos financeiros para o custeio das obras.

Ocorre, todavia, que no direito brasileiro, jamais se admitiu que a *desapropriação extensiva*, seja na modalidade *desapropriação por zona* ou *para fins de urbanização com posterior alienação*, servisse de meio de obtenção de recursos para o ressarcimento de obras públicas. Conforme claramente afirmado por Nogueira (1980, p.40): “ao Estado é vedado utilizar-se da obra para pagar o que gastou com ela, muito menos auferir lucro”.

¹⁶⁵ Tais conceitos nos foram herdados do direito português por intermédio das Ordenações Filipinas, que em seu livro II, título XXVI, § 7º, elenca, dentre os direitos reais, o “Direito Real de poder o Príncipe tomar os carros, bestas e navios de seus súditos e naturais, cada vez que cumprir seu serviço; e assim fazerem-lhes pontes para passar e levar suas coisas de uma parte para outra a todo o tempo que lhe for necessário”. Para Lacerda de Almeida (1928, p. 784), o dispositivo “suscita a idéia do absolutismo régio, cuja máxima – ‘o Rei é a lei viva e animada sobre a terra’, entregava-lhe com a pessoa dos súditos os bens destes, graças a outra máxima do despotismo, de que – ‘todas as coisas que estão no território pertencem ao soberano antes de pertencerem aos súditos’, e se reduz a duas palavras que bem exprimem este suposto direito ou regalia, para me servir do termo técnico – o *Domínio eminente* [sic]”.

As expectativas de Anhaia Mello em relação aos resultados financeiros do emprego dos distintos mecanismos de *desapropriação extensiva* – por ele freqüentemente confundidos – decorriam, certamente, de sua adesão a experiências britânicas, canadenses e, principalmente, norte-americanas¹⁶⁶. Seabra Fagundes (1942, pp. 317-8) recorda, citando Cooley¹⁶⁷, que nos Estados Unidos vigorava diverso princípio relativo ao cálculo das indenizações no caso de desapropriações extensivas, pelo qual a mais valia estimada em decorrência da obra pública ensejava compensação com o montante principal da indenização, a ponto de, em alguns casos “conduzir ao absurdo de ter o expropriado que indenizar (sem nenhuma indenização receber) quando o valor das vantagens supere o da possível indenização”. Tal mecanismo em momento algum encontrou guarida no direito brasileiro.

Desde o decreto federal nº 1664/1855 já se previa que, na fixação das indenizações a serem pagas aos proprietários, dentro dos limites supra mencionados, os árbitros deveriam atender “à localidade, ao tempo, *ao valor em que ficar o resto da propriedade*, ao dano que provier da desapropriação e a quaisquer outras circunstâncias que influam no preço” [grifamos] (art. 12, § 4º), dispositivo que foi aperfeiçoado no decreto federal nº 4956/1903 da seguinte forma:

“Art. 32 – Para a fixação do máximo e mínimo das indenizações, os arbitradores atenderão ao valor da propriedade, sua situação, estado de conservação e segurança, preço da sua aquisição e interesse que dela tira o proprietário; e nos casos do art. 12 [desapropriação total do imóvel parcialmente afetado pela obra, a requerimento do proprietário] *ao valor em que ficar o resto da propriedade por causa da obra nova*, ao dano que provier da desapropriação e quaisquer outras circunstâncias que influam no preço” [grifo nosso]

¹⁶⁶ Conforme consta de referida palestra proferida no Instituto de Engenharia, em 28/12/1928 (Mello, 1929a)

¹⁶⁷ Thomas McIntyre Cooley, constitucionalista norte-americano, juiz da Suprema Corte do estado de Michigan entre 1865 e 1884, considerado o “inventor” do processo administrativo (Fleener, W.J, Jr. Thomas McIntyre Cooley: Michigan’s Most Influential Lawyer. Texto disponível na Internet no endereço eletrônico www.michbar.org/journal/article.cfm?articleID=538&volumeID=3. Acessado em 18/06/2006).

O mesmo princípio informou a redação do art. 27 do decreto-lei federal nº 3365/1941, que assim dispôs:

“Art. 27 – O juiz indicará na sentença os fatos que motivaram o seu convencimento e deverá atender, especialmente, à estimação dos bens para efeitos fiscais; ao preço de aquisição e interesse que deles auferir o proprietário; à sua situação, estado de conservação e segurança; ao valor venal dos da mesma espécie, nos últimos cinco anos, e à *valorização ou depreciação da área remanescente*, pertencente ao réu” [grifamos].

Entretanto, nos comentários doutrinários que contemporaneamente proferiu acerca do decreto-lei federal nº 3365/1941, Seabra Fagundes (1942, p. 319) já se posicionava contrário à idéia de absorção do montante da indenização pela valorização do imóvel decorrente da obra pública, nos seguintes termos:

“É de prescrever-se como regra geral a de que a mais valia nunca absorverá o valor total da indenização. Ela será considerada apenas para efeito duma redução parcial do preço pagável. Para que fosse possível a compensação excluindo qualquer pagamento ao expropriado seria mister disposição explícita da lei, pois que a indenização em dinheiro é a regra”

Ilustrando claramente o posicionamento diríamos “protetor”, quando não benevolente do Poder Judiciário brasileiro em relação aos direitos dos proprietários, ao qual se soma um quase arquetípico receio diante dos possíveis mandos e desmandos perpetrados pelo “grande Leviatã” estatal, encontramos, em época mais recente - mas versando sobre idêntica matéria e disciplina jurídica -, o assentamento, inclusive, do entendimento de que, no valor da indenização a ser oferecida ao expropriado, nos casos de *desapropriação excedente*, caberia a este a imputação de um *plus*, resultante da própria obra pública, além do direito de preferência na aquisição dos imóveis posteriormente revendidos, a fim de que não se configure hipótese de especulação promovida pelo poder expropriante (ao revender com valorização imóveis adquiridos a preço aviltado) ou mesmo de perseguição política¹⁶⁸.

¹⁶⁸ Ver, a esse respeito, Nogueira (1980, pp.40-7).

Pelo exposto, à exceção da mencionada experiência no início do século XX, durante as reformas urbanas da Capital Federal, certamente beneficiada pela novidade da legislação e pelo especial afinho da administração pública na negociação das indenizações, são escassos os exemplos, entre nós, do emprego, com os resultados preconizados por Anhaia Mello, da *desapropriação excedente*, pois, como lucidamente apontado por Salles (1980, pp. 105-6):

“A desapropriação por zona não tem sido empregada com muita freqüência em nosso país.

“Exemplos esparsos podem ser apontados, como o da abertura da avenida Presidente Vargas, na cidade do Rio de Janeiro.

“Com efeito, embora a expropriação por zona tenha o objetivo primordial de, pela revenda das áreas beneficiadas pela extraordinária valorização, possibilitar ao Poder Público a obtenção de recursos financeiros para reembolsar-se das despesas tidas com a execução da obra principal, exige a mesma, inicialmente, o dispêndio de vultosas verbas pela Administração, quase sempre já onerada com os gastos relativos à obra ou serviços, precipuamente visados.

“Por outro lado, nem sempre a mais-valia extraordinária vislumbrada pelo expropriante se concretiza em condições confirmadoras das previsões, fato que poderá significar prejuízos ao Poder Público em decorrência da impossibilidade de se obter pela revenda preço sequer equivalente ao pago para a desapropriação das áreas abrangidas pela zona que se presumia viesse a ser beneficiada pela valorização”.

De certa forma, a vinculação entre a valorização extraordinária do imóvel objeto da desapropriação e o montante da indenização a ser paga ao proprietário equipara, indiretamente, a *desapropriação por zona* ao instituto da *contribuição de melhoria*, conforme reconheceram os eminentes Geraldo Ataliba, Aliomar Beleeiro e Hely Lopes Meirelles (Nogueira, 1980, pp. 38-9), com a diferença de que a eventual valorização extraordinária decorrente da obra pública, no primeiro caso, seria acrescida à indenização e, posteriormente, reavida pelo expropriante com a revenda dos imóveis excedentes, enquanto que, no segundo, em havendo valorização imobiliária extraordinária em função da execução da obra, a administração pública habilitar-se-ia a reivindicar dos beneficiários seu quinhão, na forma do lançamento do tributo.

IV.14 - Projeto Samuel das Neves e o problema do financiamento das intervenções urbanísticas

A íntima relação entre os institutos da *desapropriação extensiva* e da *contribuição de melhoria* já havia sido notada por Victor da Silva Freire, na defesa que fez de sua proposta de reforma urbana da zona central de São Paulo, em 1911¹⁶⁹.

Ao engenheiro, causava espécie que se pretendesse executar plano de melhoramentos urbanos, a requerer vultosos dispêndios de recursos públicos a título de indenizações por desapropriações, sem legislação apta a viabilizar financeiramente tal operação:

“Votada uma verba para melhoramentos da nossa capital, parece que a primeira preocupação de quem se achasse encarregado de dar-lhe destino era proceder com a máxima economia. Representando, como representa, a aquisição de propriedades particulares o maior encargo em empreendimentos dessa ordem, parece igualmente que se imporia o estudo das condições em que é possível realizar essa operação”

A verba a que se refere Freire é aquela consignada na lei orçamentária estadual para o exercício de 1911, no montante de 10.000 contos de réis, e que autorizou o governo do Estado a proceder a estudos, projetos e orçamentos de melhoramentos na zona central da Capital de São Paulo, assim como a entrar em acordo com a Câmara Municipal para sua realização. Referida verba seria finalmente repassada ao município, na forma de “auxílio”, por meio da lei estadual nº 1310-G, de 30/12/1911.

¹⁶⁹ Conferência no Grêmio Politécnico, em 15/02/1911. Antes disso, em 1907, o vereador Augusto Carlos da Silva Telles, no opúsculo *Melhoramentos de São Paulo*, já havia insinuado que o pagamento de indenização decorrente de desapropriação por utilidade pública, incluindo em tal conceito as obras destinadas à reforma urbana, deveria levar em consideração, necessariamente, a valorização proporcionada pelo fato da obra pública: “Compreendesse o proprietário que na retificação ou regularização de muitos alinhamentos de ruas e praças, no alargamento da via pública, na criação de confortáveis logradouros teria sua propriedade valorizada, contribuindo isso para o bem geral da cidade...e seria menos exigente nos casos de desapropriação por utilidade pública, - concorrendo poderosamente para que mais rápida e eficazmente se realizassem os melhoramentos que tão duramente oneram o orçamento municipal” (Telles, 1907, p. 7).

Ocorre que, conforme observou Simões Jr. (1990, p. 98), o governo estadual entendia corresponder à consignação da dotação orçamentária destinada aos melhoramentos - sem a qual não haveria a possibilidade de estes serem realizados, face o vulto dos recursos necessários -, a elaboração de estudos, projetos e orçamentos *próprios* para tal fim, por seu órgão competente, a Secretaria de Agricultura, Comércio e Obras Públicas.

O entendimento do governo do Estado implicou, efetivamente, a elaboração de projeto próprio, elaborado por Samuel das Neves, o qual ia de encontro ao projeto da Diretoria de Obras da prefeitura, da lavra dos engenheiros Eugênio Guilhem e Victor da Silva Freire, consoante as diretrizes fundamentais estabelecidas na proposta apresentada, em 15/09/1906, pelo vereador Augusto Carlos da Silva Telles¹⁷⁰.

A proposta de Samuel da Neves concordava com a Freire-Guilhem quanto ao estabelecimento de ligação, por meio da construção de um viaduto, entre o largo do Palácio e a rua Boa Vista, assim como em relação à abertura de uma praça defronte à igreja de Santo Antônio (futura praça do Patriarca). Todavia, as similitudes entre ambos paravam por aí: em substituição ao viaduto entre a praça Antônio Prado e o largo Paissandu, constante do projeto da prefeitura, Samuel das Neves propunha outro, ligando o largo da Memória ao largo São Francisco – dando, por conseguinte, acesso à rua da Consolação. O alargamento da rua Líbero Badaró, que naquele projeto seria feito de ambos os lados, com reconstruções apenas no lado par, no

¹⁷⁰ Conforme descreveu Campos (2002, p. 114), a proposta da Diretoria de Obras da prefeitura, inspirada na diretriz do projeto Silva Telles de incorporação do vale do Anhangabaú às suas laterais superiores, transformando-as em dois grandes belvederes (Simões, 1990, p. 91) já estava sob ataque na própria Câmara Municipal, que aprovou, sucessivamente, as leis municipais nº 1331, de 06/06/1910 e 1361, de 27/10/1910, as quais determinavam o simples alargamento da rua Líbero Badaró, com reconstrução em seu lado ímpar, sob a alegação de insuficiência de recursos próprios municipais para suportar as desapropriações requeridas por aqueles projetos.

projeto Samuel das Neves implicaria desapropriações apenas no lado ímpar, com posterior construção de “grandes edifícios”. Desapareciam as propostas de extensão e alargamento, pelo lado ímpar, da rua São João; de prolongamento da rua 11 de Junho até o viaduto de Santa Ifigênia; de prolongamento da rua Líbero Badaró até a rua Santo Amaro e a avenida Brigadeiro Luís Antonio, assim como o alargamento da travessa do Grande Hotel. Por outro lado, em lugar do ajardinamento do vale do Anhangabaú, na zona limitada entre as ruas Líbero Badaró, Formosa, São João, Riachuelo e o largo da Memória, propunha Samuel das Neves a construção de uma avenida-parque, de 60 metros de largura que poderia futuramente se estender do Pari à avenida Paulista – no que antecipava, de certa forma, o eixo do esquema “Y” de ligação norte-sul contido no *Plano de Avenidas* de Prestes Maia.

Finalmente, a proposta Samuel das Neves indicava a abertura de uma nova rua, partindo do cruzamento da rua do Comércio com a rua da Quitanda, rumo à avenida Brigadeiro Luiz Antônio, a qual seria prolongada em direção à rua Boa Vista. Esta nova via teria “18 metros de largura e toda a [sua] edificação obedeceria ao tipo da rua Rivoli, em Paris” (Melhoramentos, 1911a, p. 42)

Simões Jr. (1990, p. 99), aduz, quanto ao projeto Samuel das Neves, as informações de que, neste

“concedia-se ao Conde de Prates e aos outros proprietários da rua Líbero Badaró lado ímpar o direito de reconstruírem os seus prédios, fazendo-os com duas frentes (como já havia sido proposto anteriormente pela Comissão de Justiça da Câmara Municipal). Por outro lado, o sr. Conde de Prates oferecia ao Governo do estado dois de seus prédios, um na rua Líbero Badaró e outro na rua Formosa, e o terreno necessário para se fazer o prolongamento da travessa do Grande Hotel (atual rua Miguel Couto) até a rua Formosa”

A simultaneidade da apresentação de projetos divergentes gerou um impasse entre a prefeitura e o governo estadual – impasse este que se referia, em essência, à própria questão da autonomia municipal –, o qual somente viria a ser resolvido por meio do projeto alternativo elaborado por Joseph Bouvard.

À parte o problema da ingerência estadual em negócio que a prefeitura entendia como sendo de interesse local, a que deu ensejo a insuficiência de recursos próprios municipais, verifica-se que a divergência entre as propostas de Samuel das Neves e da Diretoria de Obras centrava-se na questão do *custo* das desapropriações necessárias. Se, por um lado, é bastante plausível cogitar a concorrência de “interesses” ou “influência” do grupo ligado ao “grande beneficiário” da proposta Samuel da Neves – o Conde Prates¹⁷¹ – nas soluções ali apresentadas, por outro se nos afigura por demais simplista tal explicação, haja vista que, sob esse prisma, toda e qualquer intervenção urbanística, mormente aquelas ora tratadas, conteriam em seu bojo alguma motivação “escusa”, “reprovável” ou “conflitiva com o interesse público” – o que implicaria a adoção de julgamentos valorativos no mais das vezes difíceis de serem comprovados.

Como fato temos que o projeto Samuel das Neves, ao menos no que concerne às alternativas que apresentou às propostas contidas no projeto Freire-Guilhem, procurou afastar-se das soluções que implicassem excessivo número de desapropriações, sem contrapartida no fomento imediato do mercado de construções¹⁷². Nesse espírito parecem ter sido afastadas as idéias de alargamentos

¹⁷¹ A esse respeito, vide Sampaio (1996) e Brito (2000, pp. 62-4).

¹⁷² Considerado o conjunto das propostas contidas no projeto Samuel das Neves, sua sugestão de abertura de uma rua de 18 metros de largura cortando o núcleo do valorizadíssimo triângulo comercial se afigura deslocada, senão paradoxal, haja vista o custo em desapropriações de tal empreendimento. Todavia, do exame do desenho da rua projetada, é possível verificar que sua construção não implicaria a desapropriação de grandes áreas de testada, como no caso de alargamentos. Por outro lado, introduzido no contexto do centro da cidade, o *boulevard* de Samuel das Neves multiplicava o potencial de aproveitamento comercial da área, pelo fracionamento dos terrenos de grande profundidade e estreita testada da zona do triângulo, aproveitados, em sua maior parte, nas seções próximas ao alinhamento.

Este aspecto parece ter escapado a Victor da Silva Freire (1911, pp. 108-9), que em sua crítica à proposta, salientou apenas suas deletérias implicações para o trânsito do núcleo central e sua incompatibilidade com as concepções de Camillo Sitte acerca do traçado das ruas.

e prolongamentos de logradouros, que não apenas os do largo da igreja de Santo Antônio e da rua Líbero Badaró - esta mesma limitada ao seu lado ímpar – em prol da idéia de inserção, no mercado imobiliário, de setor da cidade ao mesmo tempo promissor e pouco valorizado – o vale do Anhangabaú.

Assim, se por um lado promovia-se a valorização de certas áreas, extensível aos seus imóveis, em função da obra pública, sem qualquer contrapartida por parte dos beneficiários, por outro significava a proposta Samuel das Neves menor transferência *direta* de recursos públicos a particulares, na forma de indenizações por desapropriações, no contexto das regras jurídicas então vigentes.

Com efeito, mais que a qualidade das soluções estéticas presentes no projeto estadual, Victor Freire insurge-se contra a legislação relativa às desapropriações, de cujas limitações decorriam, em grande monta, as soluções propostas por Samuel das Neves.

Para o Diretor de Obras do município, faltava vontade política - a “mal disfarçada preguiça de uns” e a “culposa indiferença de outros”, conforme se refere (Freire, 1911, p. 136) – por parte do governo estadual em aprovar dispositivo legal capaz de, ao mesmo tempo, limitar o valor das indenizações pelos imóveis desapropriados¹⁷³ e permitir a *desapropriação extensiva* – na modalidade *desapropriação para*

¹⁷³ Com relação a este ponto, Victor Freire, citando dispositivos da legislação francesa que amparou a reforma de Paris por Haussmann, assim como o *Town Planning and Housing Act* inglês, de 1909, defende a tese de que, nas desapropriações parciais de imóveis, a indenização devida aos proprietários deveria ser, ao menos em parte, compensada pela valorização da parcela remanescente em função do fato da obra pública. Por outro lado, mostra-se pouco entusiástico em relação ao decreto legislativo federal nº 1021/1903, que amparou a reforma do Rio de Janeiro, por considerar que a mesma não continha qualquer instrumento de compensação das indenizações decorrente do benefício, mas apenas um precário mecanismo de limitação do montante destas: “Basta ver o tão decantado decreto federal de 9 de setembro de 1903. Não se encontra ali a justa, eqüitativa e moralíssima disposição das leis inglesa ou francesa, nem coisa que se pareça. O que ali se fez foi dispor uma armadilha aos que fraudavam o fisco, declarando valores locativos inferiores à realidade. Pelo decreto passou o fisco, de cúmplice até então, a caçador. E os proprietários caíram na ratoeira. Daí a celeuma” (Freire, 1911, p. 138)

urbanização com posterior alienação - de áreas excedentes àquelas estritamente necessárias à execução das obras públicas, como havia sido proposto, no ano anterior, pelo projeto das *Grandes Avenidas*, de Alexandre Albuquerque:

“Foi esse mesmo o princípio que se pediu ao Congresso Estadual aceitasse em requerimento ao mesmo dirigido o ano passado, para a execução de várias avenidas nesta capital. Nele se solicitava o direito de desapropriação de uma faixa de 160 metros, com direito de revender ou alienação dos que não fossem necessários para as construções e reconstruções. (...)”

“Não seria, por ventura, o primeiro dever de quem se preocupasse com os problemas edilícios da nossa capital, dirigir ao Congresso idêntica petição?” (Freire, 1911, p. 142)

Oferecendo alternativa a tal proposta – de difícil acolhimento junto ao Congresso Estadual, em vista dos óbices jurídicos então existentes e do precedente originário daquela mesma casa – e, ao mesmo tempo, antecipando o entendimento que, décadas depois, viria a ser esposado, como visto, pelos juristas Geraldo Ataliba, Aliomar Baleeiro e Hely Lopes Meirelles, Victor da Silva Freire vislumbra na *contribuição de melhoria* instrumento análogo à *desapropriação para urbanização com posterior alienação*. Recomenda, portanto, seguir o exemplo da legislação norte-americana referente ao *local assessment*:

“em virtude do qual se pode taxar o proprietário diretamente beneficiado pelas obras públicas, em proporção da valorização produzida pelas mesmas.

“Assim, a várzea do Anhangabaú, naquele país, já estaria a estas horas pagando o serviço que lhe prestou o canal de drenagem ali construído, anos há, pelo governo”

Todavia, ambas as propostas de Victor Freire, naquele momento, não encontravam respaldo no ordenamento jurídico brasileiro, de maneira que a capital paulista sequer pôde contar, para a execução das reformas que seriam executadas nos anos seguintes, com legislação equivalente à que amparou a reforma Pereira Passos: o município não apenas não pôde dispensar o “auxílio” estadual como, além disso, viu-se obrigado a endividar-se pesadamente para fazer frente aos compromissos com o pagamento de indenizações a proprietários desapropriados.

IV.15 - Projeto Bouvard

O mal-estar causado pelo surgimento inesperado de uma proposta concorrente e antagônica à da prefeitura para intervenção na região central e a dificuldade de se dirimir o impasse entre as esferas de poder levaram a que Victor da Silva Freire sugerisse, e ambas as partes acatassem, a contratação do urbanista francês Joseph Bouvard, responsável pela recente remodelação do centro de Buenos Aires e diretor-honorário do Departamento de Arquitetura da prefeitura de Paris, para que este elaborasse um parecer conciliador. Seu relatório, apresentado em 15 de maio de 1911 ao prefeito Raymundo Duprat, após dois meses de estudos, representa uma mescla extremamente bem cuidada dos dois planos discordantes, conservando de cada um os pontos essenciais.

Assim, no projeto de Bouvard, a questão da ocupação do lado ímpar da rua Líbero Badaró foi resolvida por meio da intercalação de novos edifícios de fachada dupla com belvederes de acesso ao parque Anhangabaú. A praça do Patriarca, comum aos dois projetos, foi mantida. Por outro lado, nenhum dos novos viadutos propostos foi considerado necessário pelo arquiteto francês.

As sugestões de Bouvard foram aceitas tanto pelo governo do estado quanto pela prefeitura, de modo que as obras deveriam se iniciar naquele mesmo ano. A receptividade à sua intervenção foi tamanha que deu inclusive ensejo à realização, na administração Washington Luís, da urbanização da várzea do Carmo, às margens do Tamanduateí – outra das sugestões formuladas originalmente pelo vereador Silva Telles (1907, pp. 49-55) -, que se tornaria o

atual parque Dom Pedro II¹⁷⁴, conforme projeto reformulado pelo arquiteto francês Francisque Cochet (Campos, 2002, p. 166).

Outra consequência direta das propostas do arquiteto francês para a estética da cidade, tornada efetiva através da legislação urbanística, se deu no ano seguinte, com a promulgação da lei municipal nº 1585, de 03/09/1912, que estabelecia critérios de homogeneização estética nas fachadas das construções realizadas em locais alcançados pelas intervenções previstas no plano Bouvard¹⁷⁵ (Simões Jr., 1995, p. 140).

Por outro lado, a presença de Bouvard veio reforçar o então embrionário conceito de *perímetro de irradiação* como esquema viário a ser aplicado a São Paulo, conforme anteriormente colocado pelo engenheiro Victor da Silva Freire, vez que em seu relatório pode-se ler:

¹⁷⁴ Tratando-se a área onde seria construído o parque D. Pedro II de próprio municipal, adquirido originalmente por meio das obras de retificação e canalização do rio Tamanduateí e de drenagem e saneamento de suas margens, empreendidas em 1909 durante a administração Antônio Prado (lei municipal nº 1279, de 31/12/1909), não haveria que se cogitar de desapropriações. Pelo contrário, o projeto de Cochet, reproduzindo nesse ponto alternativa anteriormente apontada por Bouvard, previa o loteamento e alienação de terrenos em torno do parque, para financiamento de sua construção (Campos, 2002, p. 166). Nas avenidas marginais ao parque, determinou a lei municipal nº 1780, de 07/05/1914, que as edificações deveriam afastar-se dez metros do alinhamento e respeitar recuos laterais de dois metros, no que atendeu, ao menos em parte, à aspiração dos vereadores Alcântara Machado e Rocha Azevedo de dotar o parque de uma “moldura adequada e condigna” (Campos, 2002, p. 167).

¹⁷⁵ O objeto principal da lei municipal nº 1585/1912 era, na verdade, a chanfradura dos cruzamentos de todas as vias públicas do município, a fim de que estes, assim como os edifícios neles localizados, não formassem ângulos retos.

Como era regra então, a execução da lei seria feita à medida em que fossem construídos ou reconstruídos os edifícios por ela afetados, cabendo ao proprietário do imóvel indenização proporcional à parte a ser incorporada ao patrimônio público.

Ocorre que, em seu art. 5º, a lei muda totalmente de objeto, ao determinar que “em todos os quarteirões de prédios que forem construídos em qualquer rua ou praça, as linhas mestras arquitetônicas serão horizontais e obedecerão às da construção que ocupar ponto mais alto” – medida de inspiração claramente haussmanniana.

Curiosamente, apesar de o art. 5º referir-se a “qualquer rua ou praça”, logo em seguida o art. 6º contradizia tal assertiva, limitando sua aplicação às ruas Líbero Badaró, São João, Conceição, Marechal Deodoro, Capitão Salomão, Quintino Bocaiúva e Benjamin Constant – ou seja, aquelas diretamente afetadas pelo Plano Bouvard.

"Considero efetivamente possível descongestionar o centro comercial, de lhe melhorar certos aspectos, dali regularizar o movimento e a circulação, por meio de algumas medidas parciais e por meio de processos de derivação das correntes para as vias envolventes de fácil comunicação" (Bouvard *apud* Toledo, 1983, p. 103).

Em suas ponderações, Bouvard demonstrava bastante distância do urbanismo de modelo haussmanniano e equivalente afinidade com o pensamento de Camillo Sitte, de modo que, como este, defendia a harmonização do traçado urbano à topografia e às condições naturais do sítio, assim como a criação de parques e áreas verdes na cidade. Segundo suas próprias palavras:

"...cumpre não esquecer a conservação e criação de espaços livres, de centros de vegetação, de reservatórios de ar. Mais a população aumentará, maior será a densidade de aglomeração, mais crescerá o número de construções, mais alto subirão os edifícios, maior se imporá a urgência de espaços livres, de praças públicas, de *squares*, de jardins, de parques" (Bouvard *apud* Toledo, 1983, p. 103).

Mostrou ainda, em seu relatório, preocupações preservacionistas, ao colocar:

"Temos, por conseqüência: para o centro, para o triângulo, para a *urbs*, respeito do passado, inutilidade de rasgos e de alargamentos exagerados - inutilidade de fazer trabalhar, sem conta nem peso, o alvião, com o único resultado de fazer desaparecer o caracter histórico, archeológico, interessante" (Bouvard *apud* Toledo, 1983, p. 103).

No que concerne à legislação urbanística, o projeto de Bouvard consubstanciou-se, a princípio, em dois diplomas, correspondentes às etapas iniciais das intervenções propostas: a lei municipal nº 1457, de 09/09/1911, referente ao alargamento e extensão, até o largo São Francisco, da rua Libero Badaró e à retificação e prolongamento da rua Formosa até o largo Riachuelo (atual praça da Bandeira), e que determinava, ainda, em seu art. 4º, a altura mínima de três pavimentos para todos os edifícios a serem construídos na rua Líbero Badaró, bem como a lei municipal nº 1473, de 10/12/1911, relativa à formação de uma praça na entrada do viaduto do Chá (praça do Patriarca).

Ocorre, todavia, que ainda na gestão Duprat operou-se a inversão do cronograma de execução do projeto Bouvard, priorizando-se sua "terceira seção" (Campos, 2002, pp. 158-9). Esta incluía o alargamento, para 30 metros, da rua Conceição

(atual avenida Cásper Líbero) e o alargamento, para 16 metros, da rua D. José de Barros, com seu prolongamento até o largo Santa Ifigênia – ambas obras objeto da lei municipal nº 1484, de 24/11/1911. Também se antecipou a transformação da rua São João em avenida, com seu alargamento, para 30 metros, e sua extensão até a rua Lopes de Oliveira, no entroncamento desta com a rua das Palmeiras, conforme determinou a lei municipal nº 1596, de 27/09/1912. O mesmo diploma estabeleceu, ainda, que todos os edifícios a serem construídos na avenida deveriam ter, no mínimo, três andares e fachadas aprovadas pela prefeitura, além da formação de três pequenas praças triangulares nos entroncamentos da avenida com as ruas Conselheiro Nébias, Barão de Limeira e Barão de Campinas.

Conforme bem observado por Campos (2002, p. 159), a prioridade conferida, na administração Duprat, à execução da terceira seção do plano Bouvard, concentrando-se na região de Santa Ifigênia, retomava aquela conferida por Alexandre Albuquerque à área no projeto das *Grandes Avenidas*. Assim, se a idéia de dotar as estações ferroviárias de um melhor meio de ligação direta com o centro da cidade remontava a essa época, sua legitimidade foi dada pelo parecer de Bouvard.

Todavia, ao contrário do que previa o projeto de Alexandre Albuquerque, a abertura da “avenida Central” paulistana não seria suportada por capitais privados, mas pela própria prefeitura, que para tanto lançaria mão de pesados compromissos financeiros, autorizados pelas leis municipais nº 1646, de 15/02/1913 e 1765, de 16/12/1913, sendo por isso bastante criticada, conforme

será visto, pelo vereador Alcântara Machado¹⁷⁶.

Com efeito, se o projeto Bouvard teve o mérito de, esteticamente, encontrar uma solução conciliatória entre as propostas haussmannianas contidas nos projetos Samuel das Neves e Alexandre Albuquerque e o urbanismo inspirado em Camillo Sitte dos projetos Silva Telles e Freire-Guilhem, ao mesmo tempo em que contentou os interesses imobiliários envolvidos, mormente na questão do alargamento da rua Líbero Badaró, faz-se mister reconhecer que o urbanista francês, em seu projeto, simplesmente omitiu-se quanto à questão do financiamento das obras ou do aspecto legal de sua implementação, conforme asseverou Campos (2002, p. 146):

“Por outro lado, Bouvard não fazia menção ao problema dos instrumentos desapropriatórios que tanto preocupavam o diretor de Obras, embora dispositivos do gênero já tivessem sido adotados em Buenos Aires. Percebe-se aí certa relutância em provocar a oposição dos interesses imobiliários”

Deste modo, o prestígio de Bouvard prestou-se única e tão somente à resolução do impasse *político* então existente entre o governo do estado – financiador de parte do custo das obras e, portanto, legitimado a opinar acerca das diretrizes do projeto – e a prefeitura – ente político revestido da competência legal para empreender o processo de reforma urbana -, pouco tendo contribuído para o aperfeiçoamento ou transformação dos instrumentos urbanísticos vigentes na época.

Adquirem sentido, portanto, as críticas formuladas por Alexandre Albuquerque, à época, acerca da contratação de Bouvard, haja vista que este não introduziu, a rigor, quaisquer elementos novos no debate que então se travava:

¹⁷⁶ De se notar que referidas críticas não recairão sobre a abertura da avenida São João em si, haja vista existir, em retrospecto, certo consenso acerca deste ponto, tanto no projeto Freire-Guilhem quanto no das Grandes Avenidas e no de Samuel das Neves. Alcântara Machado atacará, sim, a antecipação da execução desta seção do plano Bouvard, assim como sua ampliação para além das recomendações do urbanista francês e do plano Freire-Guilhem, haja vista que, nesse, a avenida estender-se-ia apenas até o largo Paissandu.

“O Sr. Bouvard teve, como missão única, propor os melhoramentos compatíveis com as rendas do município e com a escassa verba de dez mil contos oferecida pelo Governo do Estado para auxiliar a boa vontade da Câmara Municipal. A missão do sr. Bouvard limitou-se, naturalmente, a dar alguns sábios conselhos que devem ser, escrupulosamente, seguidos por aqueles a quem compete a missão de dirigir as obras municipais” (Albuquerque, 1911, p. 44)

De fato, apesar de salomônico em seu aspecto político, na medida em que soube abstrair de propostas teoricamente conflitantes seus pontos essenciais, apresentando uma síntese harmoniosa e exeqüível, dentro dos escassos recursos disponíveis e sem demandar qualquer reforma legislativa de impacto ou de difícil implementação, o projeto Bouvard, de certo modo, deve seus méritos mais ao que não fez – contrariar o governo estadual ou a prefeitura; exigir verbas maiores que as assinaladas ou dispensar o “auxílio” estadual; propor alterações legislativas – do que às idéias de reforma urbana ali contidas – a maioria delas, como asseverou Alexandre Albuquerque, já presentes em projetos anteriores, como o das *Grandes Avenidas*.

Outrossim, de certa forma a modificação do cronograma na execução do plano Bouvard durante a gestão Raymundo Duprat refletia certo enfraquecimento do Poder Executivo municipal, como sede da instância *técnica* da administração, em favor das prerrogativas *políticas* da Câmara Municipal como agente definidor das prioridades na alocação dos recursos públicos e, conseqüentemente, na execução do processo de reforma urbana.

Finalmente, não apenas o projeto Bouvard, mas todo o *imbroglio* político que o antecedeu fez expor, de maneira evidente, a falácia que constituía a tão propalada e defendida, mas pouco efetivada, *autonomia municipal* durante a Primeira República: carente de recursos próprios até mesmo para a manutenção de serviços públicos essenciais – como o calçamento de vias públicas, conforme trataremos adiante -, viu-se o município forçado a submeter-se à ingerência direta da esfera estadual em

matéria de interesse eminentemente local, seja como contrapartida ao “auxílio” pecuniário oferecido, seja pela necessidade de prévia autorização do Congresso estadual para a contratação de empréstimos – mecanismo então usual de correção dos déficits fiscais de natureza estrutural da administração municipal.

IV.16 - Anhaia Mello e a contribuição de melhoria

Assim como ocorrera com as propostas de Victor da Silva Freire acerca da adoção de novos instrumentos jurídicos capazes de viabilizar e sustentar financeiramente a execução de intervenções urbanas, Anhaia Mello, que em essência as reproduzia, defrontou-se com o forte dissídio entre os princípios norteadores do direito brasileiro e suas aspirações.

Na palestra que proferiu no Instituto de Engenharia de São Paulo, em 08/01/1929, o urbanista, complementando suas considerações anteriores acerca dos meios de financiamento para a execução de obras e melhoramentos públicos – pois para ele, “nada se realizará - e é de realizações que cogitamos, não de simples projetos – sem uma política financeira adequada, baseada no conceito moderno de cidade corporação de negócios” (Mello, 1929b, p. 102) –, volta-se para a defesa das chamadas *taxas especiais* ou *de benefício*.

Para Anhaia Mello (1929b, p. 106), “a diretriz pois do administrador que procura recursos para custear melhoramentos urbanos deve ser fazer incidir sobre os diretamente beneficiados, e apenas sobre estes, os encargos dessas realizações, encargos que se traduzem afinal invariavelmente em vantagens

positivas, reais e muito grandes”. Dentre os melhoramentos urbanos que, a seu ver, beneficiariam mais diretamente os proprietários de imóveis, agregando-lhes valor, encontrar-se-iam aqueles voltados a aumentar sua *acessibilidade*, como a abertura, alargamento, preparo e acabamento de ruas; obras públicas de larga envergadura de interesse local e construção de áreas de lazer, como parques públicos.

Portanto, quando da execução de referidas obras públicas, considerava Anhaia Mello ser medida de equidade e justiça exigir dos proprietários uma *taxa especial* ou *de benefício*, para a qual encontrava correspondente nas *special assessments* norte-americanas e também na legislação francesa, inglesa, belga e alemã (Mello, 1929b, p.108).

Ocorre, contudo, que empregando uma certa “liberdade” interpretativa na definição do instituto exarada por tribunal norte-americano - que afirmava, corretamente, ser a base da taxa “o benefício especial auferido por determinadas pessoas acima e além (*over and above*) do restante da coletividade” -, Anhaia Mello considerava que sua base seria o “custo do serviço”, haja vista que, como princípio, “a taxa não pode exceder o custo do melhoramento, mesmo que o benefício seja maior. Não se pode arrecadar mais que o custo, sob pretexto de benefício” (Mello, 1929b, p. 108).

Ora, afirmar que o valor da *taxa de benefício* não pode ultrapassar o custo de determinada obra pública não significa o mesmo que dizer que este custo é a base de cálculo da exação, pois a taxa, como especifica seu próprio nome, é “de benefício”, não havendo, necessariamente, um vínculo direito entre ambos os conceitos, custo e benefício, sendo não apenas admissível, como verificável, a existência de obras públicas custosas que pouco ou nenhum benefício importam aos imóveis por elas atingidos (como o Elevado Costa e Silva, em São Paulo), tanto

quanto obras de baixo custo, mas de grande impacto na valorização imobiliária (como a construção de parques em áreas públicas, por exemplo).

Antecipando a abordagem de questão que irá ocupar o centro de suas preocupações durante sua breve passagem pela prefeitura paulistana, dois anos mais tarde, e que havia décadas encontrava-se na ordem do dia da administração da cidade, Anhaia Mello enxerga na *taxa de benefício* o meio ideal para o custeio de todo tipo de obra pública, mas, acima de tudo, do calçamento das vias de circulação, que com a explosiva proliferação de loteamentos, havia se tornado o mais momentoso problema de finanças públicas de então.

Para o urbanista – sempre se expressando por meio do exaustivo arrolamento de exemplos, experiências e argumentos de autoridade estrangeiros, acima de tudo norte-americanos -, a solução parecia simples: para ruas de caráter local, todo o custo da obra deveria ser rateado junto aos imóveis lindeiros; para vias de maior envergadura, o rateio seria ampliado, podendo a abarcar, inclusive, toda a cidade. Reconhece que um problema de difícil equacionamento para o lançamento da *taxa de benefício* de conformidade com tais parâmetros reside na “distribuição das taxas e delimitação dos distritos de benefício ou zonas beneficiadas pelo melhoramento”, pois “há melhoramentos de caráter exclusivamente local, outros de caráter local e distrital ou regional, outros enfim de caráter local, distrital e geral” (Mello, 1929b, p. 118). Todavia, apesar da complexidade da questão, a solução apresentada é simples: “a base do sucesso dessas taxas está na confiança na administração, confiança essa que não se impõe mas deriva do procedimento franco, leal, justiceiro, exato, dessas mesmas administrações”.

De certa maneira, o discurso prenuncia, em seu apelo por uma “legislação moderna de urbanismo, orientada pelo ideal de cooperação século vinte, oposto ao ideal

individual século dezenove” (Mello, 1929b, pp. 120-1) o esgotamento do modelo estritamente liberal em que se baseava o ordenamento jurídico erigido sob a égide da Constituição de 1891 e que seria substituído, a partir da década de 1930, pela concepção social-liberal do direito.

Tal esgotamento ficaria patente durante a década de 1920, quando a prefeitura da Capital, premida pela escassez de recursos num quadro de exponencial crescimento da mancha urbana, lançou mão da cobrança direta e integral dos custos com pavimentação das vias públicas dos proprietários de imóveis da cidade, através de uma *contribuição para calçamento*.

IV.17 - A repartição do ônus com a pavimentação da cidade

Até então, todos os custos do processo de calçamento das vias públicas eram suportados pela municipalidade. Conforme observado por Simoni (2002, p.155),

“os valores que a Câmara vinha empenhando em novas ruas eram crescentes desde a década de 1880, o que se agravou ainda mais na década seguinte com a extraordinária extensão do arruamento da cidade. Embora a Câmara não generalizasse os serviços municipais, estendendo-os a todas as ruas que já recebera em doação, a manutenção da mesma prática de abertura de ruas desde meados do século XIX, implicava na ampliação de suas obrigações”.

Ademais, as despesas suportadas pelo poder público em face dos novos loteamentos que se espalhavam pela cidade não se restringiam à pavimentação das vias, mas também à realização das obras necessárias à viabilização das próprias ruas, em decorrência do dever legal da Câmara de proceder ao seu “alinhamento e nivelamento”. Aos empreendedores, segundo a disciplina do Código de Posturas de 1886, competia apenas respeitar a largura mínima das vias e o

desenho ortogonal dos loteamentos.

A dimensão dos gastos públicos, nesta época, fica patente com a aprovação da lei municipal nº 142, de 1895, que empenhou com o calçamento geral da cidade o montante de dois mil contos de réis¹⁷⁷ – quantia pouco inferior a *todas* as receitas do município orçadas para aquele ano -, a ser financiado por operações de crédito, cujo serviço a lei autorizava consumirem, anualmente, até 25% das rendas municipais. Tratou-se, portanto, da primeira contração de empréstimo de real vulto a onerar os cofres públicos do município e cujo pagamento estender-se-ia ao longo dos dez anos subseqüentes.

No torvelinho da expansão imobiliária das últimas décadas do século XIX e primeira década do século XX, a administração da malha viária do município, antes mesmo de constituir um problema urbanístico, relacionado à circulação, à acessibilidade dos terrenos ou ao controle do crescimento da mancha urbana, implicava sério problema para as *finanças municipais*. Portanto, desta perspectiva foi atacada a questão a partir de 1906, quando a lei orçamentária para aquele exercício determinou que a execução de serviços ou melhoramentos municipais em ruas particulares oferecidas ao poder público ficaria condicionada à sua prévia preparação, como aterramento, nivelamento, instalação de bueiros, pontilhões ou pontes. Tratava-se, conforme observa Simoni (2002, p. 156), de “abolir os gastos com a abertura de ruas, transferindo aos proprietários de terras os encargos que, na prática, a Câmara viera assumindo”.

Referida necessidade de *transferência de encargos* norteou a propositura, pelo vereador Antônio Carlos da Silva Telles, em 1908, do projeto de lei nº 31, para

¹⁷⁷ Como critério para eleição das ruas que seriam ou não calçadas, tendo em vista a limitação dos recursos empenhados, o art. 5º da lei dispunha que “o serviço partirá do centro para os arrabaldes, sendo eqüitativamente distribuído por todos eles”.

instituição da obrigatoriedade de os loteadores de terras contribuírem com o equivalente a 50% das despesas com o primeiro calçamento das ruas que pretendessem oferecer à municipalidade. Após intensos debates em sede da Câmara Municipal¹⁷⁸, o projeto converteu-se na lei municipal nº 1193, de 09/03/1909.

Ainda não se trata, aqui, da *contribuição para calçamento*, entendida como tributo a onerar os proprietários de imóveis, vinculado à execução de obra pública, de que se falará, conforme veremos, na década seguinte. Pelo contrário, temos na disposição da lei nº 1193/1909, conforme explicitado por seu autor em discussão que teve lugar na Câmara Municipal, antes “uma condição para que a rua seja aceita” (citado por Simoni, 2002, p. 168), a onerar diretamente apenas o restrito círculo de proprietários que promoviam arruamentos em suas terras, previamente à incorporação das ruas ao patrimônio público.

Possivelmente em vista da influência exercida pelos empreendedores junto à administração municipal, que não teria velado por sua efetiva aplicação, a contribuição instituída pela lei municipal nº 1193/1909 nenhum impacto exerceu, na prática, para melhoria das finanças municipais, sequer figurando a rubrica correspondente à sua arrecadação nos orçamentos subseqüentes à sua aprovação¹⁷⁹. Por outro lado, a lei pode ter contribuído para o aumento da

¹⁷⁸ Descrição detalhada do processo de tramitação do projeto de lei do vereador Silva Telles consta do trabalho de Simoni (2002, pp. 164-171).

¹⁷⁹ Simoni (2002, p. 16) afirma que a receita com a contribuição corresponderia, no orçamento do ano de 1911, à rubrica “rendas não classificadas ou imprevistas”, no valor de 35:172\$000 (equivalente a 0,72% do total de receitas previstas para aquele exercício). Todavia, não encontramos no ato nº 373, de 04/11/1910, que declarou vigente para o exercício de 1911 o orçamento do exercício de 1910, tampouco na lei municipal nº 1258/1909, que orçou a receita e fixou a despesa para o exercício de 1910, discriminação de verba nos termos indicados pela autora, fato que não exclui a possibilidade de a mesma ter lançado mão de outras fontes, não especificadas em sua tese.

“irregularidade” dos arruamentos, na medida em que, ao impor pesada taxaço aos empreendedores, desestimulava-os a proceder à doação das vias abertas ao poder público, que se conservavam, assim, sob o *status* jurídico de ruas particulares – desprovidas, portanto, de quaisquer benfeitorias públicas.

Ao longo de todo o período, cabe ressaltar, a pavimentação da cidade seria feita pontualmente, através da aprovação de inúmeras leis contemplando logradouros específicos, sem critério preestabelecido de eleição. Vislumbra-se, aí, o emprego da disponibilidade e alocação de obra pública – a pavimentação das ruas – como *moeda de troca* política, na medida em que, diante da escassez de recursos públicos para fazer frente à demanda pelo serviço, este se torna uma “benesse”, uma “concessão” da administração aos cidadãos, e não mais um “dever” daquela para com o patrimônio comum da cidade¹⁸⁰. De acordo com Rolnik (1997, p. 149), tratando da política de prestação de serviços urbanos durante a República Velha, “mesmo em serviços que eram executados pela municipalidade, como calçamento e drenagem, o que presidia sua atuação não era a necessidade de universalidade do atendimento ou a garantia de cobertura a todos os moradores. Assim, os desejos e as demandas das classes populares pouco contavam no mundo político”.

Sem terem alcançado os efeitos desejados (ou desejáveis), tanto o art. 31 da lei orçamentária municipal nº 862, de 1905, que dispunha acerca das obras

¹⁸⁰ Referimo-nos, aqui, à cidade “oficial”, reconhecida pelo poder público, na qual se nota uma clara seletividade na alocação dos recursos destinados à pavimentação, privilegiando os bairros situados no vetor oeste da cidade, em detrimento dos bairros populares situados a leste e sudeste. Para uma análise detalhada do tema, vide Rolnik (1997, pp. 112-3). Quanto à cidade clandestina, formada pelos loteamentos abertos pela iniciativa privada nas então zonas suburbana e rural da cidade, à margem do controle oficial e ao sabor da política de investimentos das empresas concessionárias de serviços públicos, a situação era ainda mais precária e iria alimentar, juntamente com outros fatores, um verdadeiro “barril de pólvora” durante a década de 1920.

preparatórias necessárias à aceitação de novas vias abertas pelos loteadores, quanto a lei nº 1193/1909, que instituiu a contribuição dos proprietários de terrenos para o calçamento das vias a serem incorporadas ao patrimônio do município, foram revogados pela lei municipal nº 1666, de 26/03/1913.

Este diploma, assim como o ato nº 769, de 14/06/1915, que o regulamentou e consolidou as normas então vigentes acerca de vias públicas, importaram significativas mudanças na política de arruamentos praticada no município de São Paulo, com a transferência, da Câmara para as mãos do prefeito, assessorado pelos órgãos técnicos do Executivo municipal, da competência para autorizar e fiscalizar a expansão da malha viária paulistana. Objetivava-se, deste modo, proceder à retomada, pela administração pública, das rédeas sobre o processo desenfreado de expansão da mancha urbana que então se verificava, por meio do exercício *prévio* do poder de polícia, evitando-se o dispêndio de recursos municipais com o processo de regularização e adequação *a posteriori* dos loteamentos privados.

Muito embora, conforme dito, a *contribuição para calçamento* exigida dos proprietários de terrenos, nos termos da lei nº 1193/1909, não tenha resultado em incremento das receitas municipais digno de nota, certamente serviu, quando da tramitação do projeto que viria a ser convertido na lei nº 1666/1915, como *instrumento de barganha política* apto a tornar aceitável, por parte dos empreendedores imobiliários, a atualização da legislação em bases mais rigorosas, como foi feito.

A questão da contribuição para calçamento seria retomada, em novas bases, em 1923, quando a nova lei de arruamentos (lei municipal nº 2611, de 20/06/1923),

de autoria do então vereador Luiz Ignácio de Anhaia Mello¹⁸¹, determinou que os proprietários dos imóveis situados nos logradouros abertos a partir de sua promulgação pagariam 50% do custo da obra (25% para cada imóvel lateral), concorrendo a prefeitura com a outra metade. O pagamento da cota-parte de responsabilidade dos proprietários deveria ser feito antecipadamente¹⁸², em prestações semestrais, no prazo de três anos, findos os quais os imóveis situados na via passariam a figurar do rol de contribuintes do imposto de viação – tributo que incidia uniformemente em todas as ruas dotadas de calçamento.

No ano seguinte, restando a executar apenas a pavimentação das vias situadas nas áreas periféricas da cidade, vez que as zonas mais nobres já haviam sido contempladas com o benefício, às expensas do poder público, voltou à baila, em novo formato, proposta de *calçamento geral* da cidade, objeto da lei municipal nº 2689, de 04/04/1924.

¹⁸¹ O autor do projeto de lei preocupava-se, então, com a excessiva liberdade conferida aos proprietários de terrenos para abertura de vias em seus loteamentos, sem qualquer preocupação com o conjunto do sistema viário da cidade. Assim, se a lei nº 1666/1913 e o ato nº 769/1915 tinham como foco garantir que as novas vias públicas seriam entregues ao município em condições mínimas no que se refere a largura, alinhamento, nivelamento e drenagem e evitar ao poder público despesas com a regularização de tais vias e desapropriações para sua conexão ao sistema viário, a lei nº 2611/1923 ampliou enormemente os poderes da Diretoria de Obras para intervir nos projetos submetidos a aprovação, vez que, de acordo com o art. 2º, § 1º da lei, determinou-se que aquela repartição “traçará as vias principais de comunicação ou espaços livres que julgue necessários ao interesse geral da cidade e ao seu sistema geral de viação, e a eles tem de sujeitar-se o interessado na organização do projeto”.

¹⁸² O art. 32 estipulava que a prefeitura era obrigada a iniciar a pavimentação até seis meses após o pagamento da última prestação; caso contrário, o montante adiantado converter-se-ia em título hábil para pagamento de quaisquer impostos municipais, devidos pelo interessado ou por terceiros, além de desonerá-los de novo pagamento da contribuição, caso a prefeitura viesse a realizar o calçamento após o prazo determinado. Idêntico mecanismo viria a constar do art. 23 da lei municipal nº 2689/1924. Por conseguinte, é possível afirmar que a contribuição dos proprietários para o calçamento, na forma como instituída pelas leis nº 2611/1923 e 2689/1924, constituía uma forma de *empréstimo compulsório*, como observado por Azevedo Marques (*apud* Pereira, 1928, pp. 61-2), o qual vislumbra, ainda, na possibilidade de conversão da contribuição em pagamento de tributos municipais, ensejo para especulação com *recibos-moeda*.

Contrariamente ao calçamento geral de 1895, uniforme no emprego do paralelepípedo como revestimento e, de certa maneira, na hierarquização das áreas contempladas (núcleo histórico e cercanias), o de 1924 propôs uma complexa classificação das vias públicas, associada ao tipo de revestimento a ser empregado nas respectivas pavimentações, conforme quadro 6 abaixo:

Quadro 6 – Classificação das vias públicas paulistanas segundo a lei municipal nº 2689/1924

Tipo de revestimento	Tipo de via pública
Madeira	Pontos de estacionamento de automóveis e, ao lado dos trilhos de bondes em ruas pavimentadas com asfalto ou aglomerado, com pouco tráfego de veículos de tração animada
Aglomerado	Ruas residenciais de 1ª ou 2ª classe
Asfalto em blocos	Ruas residenciais de 1ª classe e ruas comerciais de 1ª classe na zona central
Asfalto fundido	Ruas residenciais de 1ª classe e ruas comerciais de 1ª classe na zona central; artérias importantes de ligação; <i>obras de arte</i> ; parques e jardins
Paralelepípedos de primeira ou segunda qualidade, sobre base de macadame ou concreto e rejuntadas com material betuminoso	Ruas residenciais de 1ª classe; ruas industriais de 1ª e 2ª classe e ligações importantes com rampas fortes.
Paralelepípedos de terceira qualidade, sobre base de areia e rejuntadas com areia	Ruas industriais de 2ª classe e estradas de rodagem nas zonas suburbana e rural
Macadame comum	Ruas secundárias, estradas de rodagem nas zonas suburbana e rural e vias classificadas como <i>especiais</i>
Macadame com revestimento superficial	Ruas comerciais de 1ª classe na zona central

Também na eleição das vias a serem pavimentadas a cada ano, introduziu-se o critério de priorização das ruas com mais de três quartos de sua extensão bilateral edificada - ou o prolongamento das obras naquelas que, já pavimentadas, enquadrassem em tal requisito -, e das ruas da zona urbana e centros populosos, paralelamente à *manutenção da preferência às ruas mais próximas do centro da cidade*.

Outra novidade da lei 2689/1924 consistia na modificação do sistema de repartição dos custos das obras de pavimentação entre a prefeitura e os proprietários dos imóveis laterais, passando a ser de um terço para aquela e dois terços para estes últimos (um terço para cada imóvel, de ambos os lados da via). Conforme já havia disposto a lei nº 2611/1923, o pagamento da contribuição dos proprietários deveria ser feito antecipadamente.

Em face dos baixos resultados obtidos com a arrecadação da contribuição dos proprietários para o calçamento de ruas e da persistente crise fiscal da municipalidade, a administração, na lei orçamentária de 1927 (lei municipal nº 3008/1926) decidiu repassar o custo *integral* das obras de pavimentação aos proprietários, criando uma situação de forte atrito com os contribuintes¹⁸³.

Tomando partido destes últimos, o jurista J. M. de Azevedo Marques – chanceler da República no governo Epitácio Pessoa – emitiu parecer, em março de 1927, contestando a legalidade da cobrança. O primeiro dentre os argumentos que

¹⁸³ Em artigo publicado no Boletim do Instituto de Engenharia nº 56, de janeiro de 1930, o então Diretor de Obras e Viação da prefeitura, Artur Saboya, reconheceu que a repartição do custeio com as obras de pavimentação instituída pela lei municipal nº 2689/1924 foi infrutífera, haja vista que “não chegou a ser cobrada prestação alguma, pequena foi a área pavimentada por particulares e recebida pela administração, mediante o pagamento de um terço do custo”. Outrossim, a contribuição integral determinada pela lei municipal nº 3008/1926, em suas palavras, “apesar de ser a que mais se coaduna com o caráter do melhoramento a que se refere, com o qual os maiores beneficiados são os proprietários dos terrenos lindeiros, provocou formidável grito por parte destes e dos seus desinteressados defensores”.

elencou referia-se à falta de previsão constitucional para a contribuição, que não poderia ser classificada nem como imposto, tampouco como taxa, nos estritos significados jurídicos dos termos - únicas modalidades de tributos reconhecidas no regime da Carta de 1891.

Por outro lado, o parecer de Azevedo Marques não reconhecia no calçamento de vias públicas causa de valorização específica dos imóveis lindeiros – como pretendia Anhaia Mello -, mas mera “obra pública de uso comum do povo” que deveria, portanto, ser financiada pelas receitas ordinárias obtidas com impostos ou, em empreendimentos de maior vulto, por empréstimos, “que afinal são pagos em longos prazos pelo próprio povo. Se falhar o crédito, é preferível não realizar obras insuportáveis a impor tributos insuportáveis” (Marques, 1928, p. 55).

No contexto patrimonialista das relações entre a sociedade e o Estado durante a Primeira República, na qual o parecerista era personagem proeminente, transparece a maneira como se afigura *natural* que o proprietário particular usufrua, sem qualquer ônus, dos benefícios proporcionados pela execução de obras públicas, pois consoante o formalismo inerente à idéia de igualdade então vigente, qualquer ação do Estado em relação à sociedade aproveitaria, *em tese*, a todos os cidadãos – a obra pública seria disponibilizada ao “uso comum do povo” -, mesmo que, *na prática*, tal distribuição igualitária de benefícios não se verificasse. Em outras palavras, não importava que o morador ou o comerciante do Brás ou do Bexiga, contribuinte de impostos, jamais adentrasse no Teatro Municipal ou trafegasse por Higienópolis, pois ele poderia fazê-lo, caso adquirisse os meios para tanto. Por conseguinte, era justo, em nome desta igualdade *formal*, que o Estado, elemento *impessoal* de garantia das relações jurídicas individuais, recolhesse de todos os cidadãos tributos que seriam, em sua aplicação, destinados ao “bem comum”. Como é notório, tal

repartição de benefícios pelo Estado era absolutamente desigual, mas tal desigualdade não era *concebível* para a ideologia liberal, de substrato kantiano, de então.

Outro ponto atacado pelo parecerista foi o da estipulação do *custo* da obra como base de cálculo da contribuição. A seu ver, tal imposição equipararia a exação a um contrato, como o de compra e venda – haja vista que o proprietário pagaria o preço total da benfeitoria -, sem que o adquirente se tornasse dono do bem objeto da transação – no caso, a via pública pavimentada -, e sem que, para validade do ato, concorresse o livre consentimento deste.

Azevedo Marques (1928, p. 58) enxergava na *contribuição para calçamento*, portanto, um atentado direito ao instituto do *direito de propriedade*, garantido pela Constituição Federal, na medida em que

“a propriedade que for *obrigada* a pagar obras de uso comum do povo, deliberadas em quantidade, preço e qualidade, pelos poderes públicos, sem acordo dos proprietários, não será uma propriedade *plena* e estável, porque tal obrigatoriedade seria uma nova espécie de ônus real, gravando ameaçadoramente o domínio”.

Tal atentado ao direito de propriedade, segundo o parecerista, colidia frontalmente com a inspiração liberal do regime constitucional brasileiro, associando o instituto da *contribuição para calçamento* a certos ideais socializantes que, naquele momento histórico, ampliavam sua penetração ao redor do mundo:

“Estão condenadas para sempre as idéias de Platão, que sacrificaram as repúblicas gregas, quando ele dizia aos cidadãos: ‘ Eu vos declaro, como legislador, que não vos considero nem vossos bens, como pertencendo a vós mesmos; porém sim às vossas famílias; e as vossas famílias, com todos os seus bens, como pertencendo ao Estado!’

“Isso é o comunismo sob forma das mais perigosas” (Marques, 1928, p. 59)

Por fim, o jurista questiona a valorização imobiliária como função direta do calçamento das ruas, pois, para aquela, concorreriam outros fatores, mais relevantes, como o aumento ou diminuição da demanda por prédios urbanos em decorrência da alta ou baixa do preço do café. No seu entender, “o calçamento, por

si só, não aumenta, correspondentemente ao seu custo, o movimento *comercial*, nem o valor locativo dos imóveis. (...) Além disso, a valorização da *renda* efetiva das casas, não é proporcional ao dispêndio do calçamento dos leitos de ruas” (Marques, 1928, p. 61)

Pelo contrário, Azevedo Marques (1928, p. 61), expressando-se num contexto econômico anterior à teoria keynesiana, enxerga na *contribuição para calçamento* uma indesejável interferência do Estado no mercado imobiliário:

“A indústria de terrenos que se faz no mundo, como qualquer comércio, em vez de ser um mal, é um bem; é o intercâmbio de valores, a circulação, a atração de capitais de fora, o aumento de riquezas do país e dos particulares; e não pode haver país próspero sem habitantes prósperos. É um dos intuitos da genial *lei de Torrens*. Este axioma banal tem sido, por vezes, desconhecido entre nós, quando os poderes públicos tentam cercear o movimento de terrenos por meio de impostos brutais”

A tributação, para o parecerista, deve corresponder, tão somente, à retribuição devida ao Estado pela prestação de serviços *espontaneamente* requisitados pelos particulares, na forma de taxas; ou, no caso do calçamento das vias públicas às expensas da administração municipal, à cobrança do imposto de viação, “igual para todos, suave, permanente, qual existe na Capital” (Marques, 1928, p. 60).

As considerações de Azevedo Marques foram contestadas, logo em seguida à sua divulgação, pelo subprocurador judicial da Prefeitura, João Octaviano de Lima Pereira, que, em seu parecer, colocou-se em defesa, principalmente, da legalidade da cobrança da contribuição de calçamento – no seu entender, perfeitamente de acordo com o conceito de *taxa*. Também reiterou a tese de que o calçamento viário, para além do benefício geral proporcionado ao conjunto dos municípios, representaria fator de valorização *específico* para os proprietários dos imóveis lindeiros – sem adentrar, contudo, na questão da eventual valorização dos imóveis *indiretamente* afetados pela obra pública.

O parecer do subprocurador reproduz, de igual modo, tese defendida, em sede da Diretoria de Obras da prefeitura, por seu antigo diretor, Victor da Silva Freire, de que o método de contribuição instituído estaria de acordo com a prática corrente nos Estados Unidos e seria o mais adequado a cidades de crescimento acelerado e recente.

Por derradeiro, o parecer admite o efeito subsidiário – mas não menos importante – da lei, de combate à especulação imobiliária, particularmente com terrenos não edificadas: “os terrenos deixam de ser conservados para futuras valorizações sem ônus para seus proprietários especuladores” (Pereira, João; 1928, p. 74).

Tal desiderato, muito embora se nos afigure, antes de mais nada, como recurso retórico para exposição dos “reais motivos” por trás do parecer de Azevedo Marques - haja vista que, naquele momento, as preocupações de ordem fiscal da prefeitura eram mais imediatas do que o problema da escassez de imóveis para habitação -, merece nota por expressar o reconhecimento, à época, da possibilidade de emprego de instrumento de natureza *fiscal*, como a contribuição para calçamento, com finalidade *extrafiscal*: o combate à especulação e o incentivo ao aproveitamento econômico de imóveis ociosos¹⁸⁴.

A polêmica em torno da *contribuição para calçamento* prosseguiu no mês de abril de 1927, quando o lente da Faculdade de Direito de São Paulo, Manuel Pedro Villaboim, atendendo a consulta formulada pela prefeitura paulistana, emitiu parecer alternativo, no qual aperfeiçoou os conceitos expressos no parecer do subprocurador Lima Pereira.

¹⁸⁴ Tal recurso viria a ser finalmente admitido no ordenamento jurídico brasileiro apenas com a promulgação do *Estatuto da Cidade*, em 2001.

Empregando largamente a doutrina e a jurisprudência norte-americana – sem, todavia, deixar de citar as sempre lembradas experiências francesa, inglesa, belga, italiana e alemã -, Villaboim esclarece a natureza jurídica da *contribuição para calçamento*, equiparando-a às *special assessment taxes*, largamente aplicadas nos Estados Unidos, e fundamentando sua validade jurídica, no contexto do ordenamento então vigente, no mesmo dispositivo da lei orgânica dos municípios paulistas (lei estadual nº 1038/1906) que lhes autorizou instituir a taxa de viação¹⁸⁵, como sucedâneo da taxa de calçamento de que tratava a lei de organização municipal anterior¹⁸⁶.

Circunscrevendo seu parecer, além do estudo comparado, à legalidade da cobrança da contribuição para calçamento, não deixou Villaboim (1928, p. 80), contudo, de apontar para o aspecto possivelmente mais frágil da taxação, do modo como instituída pela prefeitura, e certamente aquele que suscitava boa parte de sua impopularidade: sua vinculação ao custo da obra – pois, conforme salientou o jurista, “é, portanto, observada nos Estados Unidos, como em geral, a regra de que as contribuições *special assessments* para melhoramento nas ruas deve corresponder aos *benefícios* recebidos pelos proprietários adjacentes” [grifamos].

Apesar do suporte jurídico dado pelo parecer de Villaboim à contribuição para calçamento, a fragilidade acima apontada, apesar de não reconhecida abertamente,

¹⁸⁵ Lei estadual nº 1038, de 19/12/1906, art. 19, § 12, *verbis*:

“Art. 19 – A receita dos municípios será constituída somente das seguintes verbas: (...)

“12 – Das taxas de viação, compreendendo calçadas, terrenos em aberto, cercas, guias e falta de encanamento nos prédios urbanos para águas pluviais”

¹⁸⁶ Lei estadual nº 16, de 13/11/1891, que em seu art.38, § 4º dispunha:

“Art. 38 - A receita dos municípios constituir-se-á das seguintes verbas, cuja renda será exclusivamente municipal, salvo posterior deliberação do poder legislativo do estado: (...)

“4º - Das imposições que forem lançadas em consignação especial aos serviços de iluminação, água, esgotos, abertura, calçamento e reparação de ruas e praças, estradas vicinais, pontes e viadutos, higiene e embelezamento das povoações, bem como à polícia, assistência e instrução pública no município”.

levou a prefeitura a recuar em sua pretensão de transferir aos proprietários o custo integral dos serviços de pavimentação.

Atendendo a pedido de informações formulado pelos vereadores Marcondes Filho e Alexandre Albuquerque, em vista da insatisfação de muitos proprietários de imóveis com os valores cobrados a título de contribuição para calçamento – superiores àqueles pagos aos empreiteiros das obras por metro quadrado executado -, esforçou-se o prefeito Pires do Rio em justificar a diferença da ordem de 36%, com fundamento nas despesas fixas com pessoal técnico e administrativo; juros e amortização do ativo imobilizado; instalação de guias e bueiros; pavimentação da área dos cruzamentos e de todo o excedente nas vias de largura superior a 16 metros (não passível de cobrança dos imóveis lindeiros).

Houve por fim o recuo da administração, que decidiu pela “conveniência de uma transição mais suave” na instituição da regra de cobrança integral da contribuição para calçamento e, por meio do ato nº 2791, de 30/06/1927, determinou, em seu art. 5º, que “correrão por conta da Municipalidade as despesas relativas aos serviços de terraplenagem, colocação de guias ou meios-fios, construção de bueiros e bocas-de-lobo, instalações em geral (pedreiras, depósitos, meios de transporte, etc.), bem como as referentes ao pessoal técnico e de escritório, da Companhia incumbida da administração das obras”, mantendo-se, no art. 6º, a responsabilidade dos proprietários pelas despesas com “preparo, compressão e revestimento do leito da rua e à porcentagem pela administração”.

Novo recuo se verificou poucos meses depois, com a aprovação da lei orçamentária para o exercício de 1928 (lei municipal nº 3108, de 28/10/1927), que em seu art. 12, além de manter a exclusão das despesas chamadas *gerais* do cálculo das contribuições a serem exigidas dos proprietários, nos mesmos termos do art. 5º do

ato nº 2791/1927, retirou dos proprietários a responsabilidade pelo pagamento das despesas com terraplenagem. Outrossim, restabeleceu, cumulativamente, a repartição dos custos com calçamento em dois terços para os imóveis lindeiros (um terço para cada imóvel lateral) e a terça parte restante para a prefeitura, conforme fora determinado pela lei municipal nº 2689/1924.

Em tais idas e vindas na regulamentação da matéria da contribuição para calçamento denota-se a forte resistência *política* à sua adoção, em evidente contraste com toda a argumentação *técnica* articulada em sua defesa. Aparentemente, por mais que se apregoasse, como fez o prefeito Pires do Rio (1928, p. 97), que “o maior lucro [com o calçamento das ruas] (...) cabe aos proprietários, cujos imóveis se valorizam de quantia superior ao custo da pavimentação”, a grande massa de contribuintes parecia não enxergar o vínculo direito que se pretendia estabelecer entre o custo da obra e a valorização imobiliária – a qual, diga-se de passagem, subsiste apenas em um contexto de escassez da benfeitoria: pavimentadas todas as ruas do município, ou mesmo apenas aquelas de determinado bairro, deixaria de existir o fator de valorização da propriedade como função da obra, por carência de parâmetro.

Implícita na pressão pela repartição dos custos com o calçamento entre os proprietários e a administração pública parecia estar a noção de que a contribuição a ser exigida deveria atrelar-se à efetiva valorização propiciada pela obra, a qual não poderia ser mensurada exclusivamente como decorrência de seu *custo*, conforme já tivemos oportunidade de assinalar.

Entretanto, a insistência com que a administração da cidade aferrou-se à vinculação entre o custo da pavimentação e o montante da contribuição nos fornece um índice seguro da precariedade da base tributária do município durante o período, na

medida em que este se via forçado a lançar mão de referida tributação direta – revestida, para tanto, do necessário verniz técnico-acadêmico –, para o atendimento de serviços de ordem geral que, historicamente, eram financiados por suas receitas ordinárias provenientes de impostos.

As dificuldades financeiras do município, após a crise geral que se seguiu à quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque, em 1929, cresceram de tal maneira que, no ano seguinte, Anhaia Mello, alçado ao cargo de prefeito da capital paulistana, e deixando de lado qualquer pundonor acadêmico, restabeleceu, pura e simplesmente, por meio do ato nº 21, de 17/12/1930, o dispositivo da lei orçamentária de 1927 (lei municipal nº 3008/1926) que instituiu a cobrança, na forma de *contribuição para calçamento*, do custo *integral* da obra, sob a justificativa de que “a atual situação financeira da Municipalidade não permite, no momento, a integral aplicação de alguns dos dispositivos da lei nº 2689, de 04 de abril de 1927”. Além de restabelecer a contribuição integral, o ato nº 21/1930 também revogou o art. 23 da lei nº 2689/1924, que determinava, como visto, a obrigatoriedade de a prefeitura iniciar as obras de pavimentação até seis meses após o pagamento da última prestação da contribuição, sob pena de o montante recolhido converter-se em meio de pagamento de quaisquer tributos municipais, pelo interessado ou por terceiro. Ou seja, mesmo após o integral pagamento da contribuição para calçamento, não tinha o contribuinte qualquer garantia ou prazo para execução do serviço e tampouco poderia compensar o valor pago com eventuais débitos fiscais junto à prefeitura, situação que convertia tal contribuição, antes assemelhada a *empréstimo compulsório*, em verdadeiro

*confisco*¹⁸⁷.

Mesmo em se considerando a instabilidade do quadro institucional daquele momento histórico, as sucessivas tentativas do Poder Executivo de instituir a contribuição dos proprietários para calçamento de vias públicas vinham repercutindo de maneira fortemente negativa junto ao Judiciário, que a entendia desprovida de amparo constitucional. Tal circunstância ocasionava, conseqüentemente, a sistemática condenação do município à restituição dos valores pagos, acrescidos de juros de mora, além do pagamento de custas.

Diante deste fato, resolveu o prefeito Antônio Carlos de Assunção antecipar-se aos acontecimentos, promovendo, por meio do ato municipal nº 555, de 16/12/1933, a restituição das contribuições para calçamento até então pagas pelos contribuintes, sob a égide da lei nº 2689/1924¹⁸⁸. Para tanto, foi o município obrigado a lançar mão de empréstimo interno no montante de 30.000 contos de réis¹⁸⁹, por meio da emissão de apólices resgatáveis no prazo de 25 anos, remuneradas à taxa de 8% ao ano.

De certa forma, o ato nº 555/1933 representou o melancólico encerramento (ao menos por algum tempo!) da pretensão do poder público municipal de, pura e simplesmente, chamar a massa de contribuintes, principalmente das zonas menos beneficiadas, historicamente, por obras e serviços públicos, a repartir diretamente os ônus decorrentes da desenfreada expansão horizontal da cidade,

¹⁸⁷ O único remédio jurídico aplicável ao caso, para resguardar o direito do contribuinte eventualmente lesado, seria a propositura de ação ordinária, com fulcro no art. 964 do Código Civil de 1916, para repetição do indébito, com todos os ônus que os necessários processos de conhecimento e de execução implicariam.

¹⁸⁸ Conforme visto, a lei municipal nº 2689/1924 era o diploma básico que regulava a matéria no âmbito do município e ao qual remetiam as subseqüentes disposições acerca do mesmo tema, reduzindo ou ampliando sua base de cálculo, ou ainda a contrapartida, em serviços, imposta à prefeitura.

¹⁸⁹ Comparativamente, a receita do município orçada para aquele ano foi de 61.759:900\$000.

sob a justificativa “técnica” de estar promovendo a “justiça fiscal”, mesmo ao arrepio da ordem constitucional.

Por outro lado, verificou-se que a resistência da opinião pública, respaldada pelo Poder Judiciário, à instituição da *contribuição para calçamento* como função do custo da obra pública – muito embora sob a justificativa da suposta valorização imobiliária – conduziu ao aperfeiçoamento do instituto, de maneira a afastá-lo da conotação casuística de mero remédio emergencial em situações de déficit fiscal e transformá-lo em instrumento de política tributária consistente.

IV.18 - Introdução da contribuição de melhoria no ordenamento jurídico paulistano

Apesar dos sucessivos reveses jurídicos por que passou o processo de cobrança da *contribuição para calçamento* em São Paulo, um dispositivo legal aprovado pelo Congresso Estadual em fins de 1926 introduziu elemento novo na discussão da transferência, ao menos em parte, dos ônus até então integralmente suportados pelo poder público, com obras e melhoramentos na cidade: tratou-se da lei estadual nº 2168-B, de 26/12/1926 que, ao autorizar a Câmara Municipal a contrair um empréstimo interno ou externo até o montante de 50.000 contos de réis para resgate de parte de sua dívida flutuante e execução das obras de alargamento da ladeira do Carmo, abertura da avenida Anhangabaú, perfuração de túnel sob o largo São Bento e criação do parque da Várzea de Santo Amaro (Ibirapuera), também lhe facultou “criar uma taxa de melhoria, proporcional aos impostos e taxas já por ela cobrados e que recairá sobre casas e terrenos beneficiados

pelas obras conforme especificar em lei”, conforme dicção constante de seu art. 2º. O mesmo diploma também autorizava do governo estadual a entrar em acordo com o município da Capital para execução da canalização do rio Tietê e saneamento de suas margens, estendendo, para pagamento dos juros e amortização dos empréstimos contraídos para financiamento desta obra, a possibilidade de cobrança da *taxa de melhoria* referida em seu art. 2º, assim como a alienação dos terrenos marginais ao rio Tietê, então pertencentes à municipalidade ou por esta adquiridos¹⁹⁰.

Todavia, a lei municipal nº 3041, de 12/05/1927, que autorizou o prefeito de São Paulo a efetivamente contrair o empréstimo de que tratava a lei estadual nº 2168-B/1926, deixou de fazer menção à instituição da *taxa de melhoria*, muito provavelmente devido ao ambiente político desfavorável decorrente do calor da discussão que então se travava em torno da legalidade da instituição da *contribuição para calçamento* (conforme visto, a batalha de pareceres entre defensores e opositores daquela taxa iniciara-se em março de 1927, com o parecer de Azevedo Marques).

Mas restou vivo o princípio da nova taxação, que mesmo introduzida de maneira lacônica, tecnicamente deficiente e juridicamente discutível pela lei estadual nº 2168-B/1926, foi saudada por Prestes Maia, em seu *Plano de Avenidas*, como precedente válido à instituição da *contribuição de melhoria* – a qual, conforme

¹⁹⁰ Cabe aqui observar que Prestes Maia e Ulhôa Cintra já haviam sugerido, quando da elaboração conjunta de sua proposta de melhoramentos para a São Paulo, em 1925, a hipótese de o município não apenas realizar as obras de retificação e saneamento da várzea do Tietê, como também adquirir terrenos na área com fins especulativos, visando obter recursos para o custeio não apenas daquela obra, como das demais que viriam a converter-se no *Plano de Avenidas*: “Se a Prefeitura chamar a si a realização desse projeto [de criação de um grande bairro industrial à margem do Tietê, entre o Bom Retiro e a Lapa], adquirindo desde já amigavelmente terrenos precisos, poderá realizar uma operação interessantíssima, capaz, por si, de fornecer-lhe grande parte dos recursos necessários à remodelação da cidade” (Maia; Cintra, 1926, p. 227)

propunha em sua obra, constituiria instrumento tributário adequado ao financiamento de obras e melhoramentos públicos, nos termos em que veremos mais adiante.

O Poder Executivo federal, alguns anos depois, interveio na regulamentação da matéria, por meio do decreto federal nº 21390, de 11/05/1932, que facultou aos estados e municípios criarem *taxas especiais de benefício*. Como justificativas para a expedição do decreto, apelou o governo federal para a necessidade de as “cidades modernas” serem dotadas “do indispensável conforto” e serem “suficientemente aparelhadas de acordo com as exigências sempre crescentes da vida coletiva”, medidas estas que imporiam “despesas que excedem as possibilidades de caixa comum ou da receita geral do estado ou do município”. Todavia, trata-se aqui, ainda uma vez mais, de tentativa de resolver os problemas estruturais de ordem fiscal enfrentados pelos estados e, mais agudamente, pelos municípios, com o emprego de instrumento de caráter tributário/urbanístico destinado à promoção da justiça fiscal.

Não obstante, o decreto introduziu no ordenamento jurídico brasileiro aperfeiçoamentos significativos no instrumento.

Primeiramente, ampliou o escopo de aplicação da *taxa de benefício*, de maneira a abranger não apenas ou imóveis lindeiros aos melhoramentos públicos, mas também, em sendo o caso, toda a zona direta ou indiretamente beneficiada (art. 1º). Já os arts. 2º e 3º do decreto determinaram que o custo da obra ou serviço público executado, constituiria o *limite máximo* do montante a servir de base de cálculo da contribuição, a qual, todavia, deveria incidir *proporcionalmente* ao valor locativo de cada propriedade.

Também se preocupou o decreto em coibir eventuais abusos cometidos na administração dos recursos originados das contribuições, ao determinar a

elaboração de orçamento e fixação prévia dos melhoramentos a executar e das correspondentes contribuições, discriminados por logradouro (art. 3º); a instituição de um conselho para fiscalização da aplicação dos fundos arrecadados com as contribuições, das concorrências públicas e da execução dos serviços, formado pelos cinco maiores contribuintes do tributo em cada zona ou distrito (art. 10) e, finalmente, que o pagamento das contribuições seria feito *após* a execução dos serviços, os quais, de acordo com o decreto, seriam financiados por meio de operações de crédito internas, garantidas por uma “caixa especial de benefícios” a ser formada pelo recolhimento das contribuições (arts. 5º e 7º).

Muito embora a regulamentação da *desapropriação extensiva* de imóveis, conforme já colocado, tenha ingressado no ordenamento jurídico brasileiro na forma de *prerrogativa* da administração pública, apenas em 1941¹⁹¹, o decreto federal nº 21390/1932 previu, pioneiramente, sua aplicação em associação com a *contribuição de melhoria*, haja vista o disposto em seu art. 6º:

“Art. 6º - No caso de desapropriação por utilidade pública, o produto resultante da venda das faixas excedentes ou de outros bens, dentro da zona a ser beneficiada, reverterá à caixa especial [de benefícios]”

A aplicação da reformulada *taxa especial de benefício* ao município de São Paulo foi autorizada pelo governador militar do estado, Waldomiro Castilho de Lima, por intermédio do decreto estadual nº 5755, de 09/12/1932, que em seus considerandos comemorou ter posto “termo às dúvidas que têm surgido quanto à competência tributária estadual relativamente a essas taxas comumente denominadas taxas de benefício ou taxas de melhoria”.

Apesar dos aperfeiçoamentos introduzidos pelo decreto federal nº 21390/1932, a consolidação jurídica da *contribuição de melhoria* ocorreria apenas com seu

¹⁹¹ Por meio do decreto-lei federal nº 3365/1941.

reconhecimento pela Constituição de 1934, que assim dispôs:

“Art. 124 - Provada a valorização do imóvel por motivo de obras públicas, a administração, que as tiver efetuado, poderá cobrar dos beneficiados contribuição de melhoria”

Firma-se, desta maneira, a *teoria da mais valia*, segundo a qual o fato gerador da contribuição não é a realização, em si mesma, de obra ou melhoramento público, mas a *efetiva valorização* resultante para a propriedade imobiliária particular – valorização esta que, devidamente mensurada, deve servir de base de cálculo para o tributo. Com isto, o custo da obra pública é relegado a segundo plano, passando a servir, doravante, como visto, apenas como *limite máximo* da taxação.

O respeito a tal princípio norteou, assim, a promulgação da lei estadual nº 2509, de 02/01/1936, que instituiu a agora denominada *taxa de melhoria* no estado de São Paulo. Seu art. 2º explicitava, inclusive, embora de maneira pouco precisa, o mecanismo a ser empregado no cálculo da valorização:

“Art. 2º - Haverá valorização a justificar a imposição da taxa sempre que, em razão de obra ou melhoramento público, se demonstre poder alcançar o imóvel, em operação normal de compra e venda, preço superior ao que lhe poderia ser atribuído, em operação idêntica, antes da obra ou melhoramento.

§ único – As avaliações da valorização far-se-ão de acordo com os melhores métodos modernos e as regras quase matemáticas, de estimativa de valores de terrenos e construções”

Possivelmente em decorrência dessa mesma imprecisão – que, somada a outros fatores, como a certa aversão à tributação direta tradicionalmente verificada no Brasil, condenou a *contribuição de melhoria* a ser pouquíssimo utilizada entre nós -, a lei nº 2509/1936 optou por, explicitamente, conferir garantia aos contribuintes de recurso ao Poder Judiciário, em caso de desacordo entre estes a administração acerca do índice de valorização, antes e após a execução do benefício¹⁹².

¹⁹² Nesse aspecto, a lei novamente expressa o pensamento de Anhaia Mello (1929b, p. 108), que via como uma das limitações para o lançamento da contribuição o dever-se “dar ao proprietário taxado oportunidade ampla de se manifestar sobre a taxa antes que ela seja definitivamente estabelecida”

Trata-se, aqui, de outra novidade, na medida em que o decreto federal nº 21390/1932 previa, em seu art. 11, a resolução de conflitos entre contribuintes e administração apenas por arbitragem, de modo irrecorrível.

Descolando-se de sua associação exclusiva com as obras de pavimentação, a nova modalidade de tributo passou a ser aplicável a uma ampla gama de serviços e obras públicas, incluindo: arborização; iluminação; construção de pontes, túneis e viadutos; saneamento e canalização de água, além da abertura e alargamento de praças e vias públicas. Também a hipótese de extensão da cobrança para zonas indiretamente valorizadas pela obra pública, anteriormente prevista no decreto federal nº 21390/1932 foi, de certa forma, ampliada, na medida em que o art. 5º da lei nº 2509/1936 estabeleceu poderem ser taxados “quaisquer outros” imóveis valorizados pelas obras ou melhoramentos – no que remetia à tese defendida por Anhaia Mello de, eventualmente, determinado melhoramento público, como a pavimentação de artéria de mais de 40 metros de largura, ensejar o lançamento de contribuição de melhoria para toda a cidade:

“Nelson Lewis admite que até 18 metros de largura (60 pés), se considere a rua como de caráter local.

“Até esse limite o custo total dos serviços deve ser cobrado dos fronteiros.

“Dessa largura em diante e de acordo com um diagrama que Lewis organizou e que se encontra no seu livro *The Planning of the Modern City*, o custo deve ser distribuído não apenas pelos fronteiros mas por uma zona secundária de benefício e até mesmo pela cidade toda” (Mello, 1929b, p. 112)

Quanto ao princípio, presente no decreto federal nº 21390/1932, de que a contribuição deveria ser exigida somente após a entrega do benefício, foi este atenuado na lei nº 2509/1936, que em seu art. 14 previa hipótese de cobrança na execução do melhoramento “em parte suficiente para atribuição a uma ou mais propriedades da valorização prevista”.

Finalmente, o exíguo prazo de três anos para pagamento estabelecido nas normas que instituíram as contribuições para calçamento foi grandemente ampliado para

até trinta anos (art. 16, § 3º) – muito embora tal prazo representasse uma limitação em relação ao disposto no art. 2º do decreto federal nº 21390/1932, que previa apenas que as taxas de benefício seriam “lançadas durante o tempo necessário a produzirem soma nunca excedente ao custo das obras ou serviços e ao preço dos bens ou materiais adquiridos para sua execução”.

A lei estadual acerca da contribuição de melhoria foi adotada pelo município da Capital por meio do ato nº 1074, de 25/04/1936, com a ressalva, já presente naquele diploma, de que seus efeitos alcançariam, inclusive, as obras públicas em andamento ou iniciadas após 16/07/1934, de maneira a vinculá-los, desde o princípio, ao extenso programa de melhoramentos encetado pela administração Fábio Prado.

A regulamentação do ato nº 1074/1936 foi feita por intermédio do ato nº 1238, de 24/03/1937, que em seu art. 3º atribuiu ao Departamento de Obras da Prefeitura a competência para determinar as obras públicas a serem eventualmente custeadas por meio da *taxa de melhoria*, remetendo à Câmara Municipal a apreciação daquelas a serem executadas sem a imposição do tributo.

Todavia, apesar dos avanços verificados, a nova legislação não chegou a vigorar por período suficiente à produção de efeitos consideráveis: com o advento do Estado Novo, a *contribuição de melhoria*, que havia sido alçada à esfera constitucional - resolvendo parte dos óbices à sua implementação até então existentes -, retornou ao seu *status* subalterno anterior, haja vista que a Carta Constitucional outorgada pelo novo regime, em 1937, deixou de fazer menção àquela modalidade tributária.

Significou isto considerável retrocesso, mormente tendo-se em vista a envergadura dos investimentos a serem realizados pela municipalidade, naquele momento, com a

execução do *Plano de Avenidas* – o qual, em tese, daria ensejo a efetiva e considerável valorização imobiliária, não apenas dos imóveis situados nas vias atingidas pelas intervenções, como também em zona mais ampla.

Diante desse contexto, o município resolveu novamente apelar, para o financiamento da pavimentação de vias públicas, à repartição direta do custo das obras com os proprietários limítrofes.

A nova tributação, instituída pelo decreto-lei municipal nº 64, de 19/12/1940, repetia, em linhas gerais, as diretrizes da lei nº 2689/1924. Como única novidade digna de nota, apresentava a categorização das vias públicas da cidade, para efeito de cálculo do percentual do custo das obras a ser suportado pelos proprietários dos imóveis adjacentes, conforme quadro 7 abaixo:

Quadro 7 – Percentual do custo com pavimentação a ser suportado pelos proprietários dos imóveis adjacentes, segundo o decreto-lei municipal nº 64, de 19/12/1940

Categorias das vias	Zonas		
	Central	Urbana	Suburbana
Principais	80%	70%	60%
Médias	90%	80%	70%
Secundárias	100%	90%	80%

Apesar do evidente *déjà-vu* implícito no restabelecimento da contribuição para calçamento, a matéria foi tratada com seriedade pelo governo municipal, tendo o decreto-lei nº 64/1940 merecido, como forma de legitimá-lo, a prévia chancela do presidente da República, em despacho datado de 12/08/1940 – procedimento este

empregado raramente pela administração¹⁹³.

A arrecadação da nova taxa, contudo, teve pouco impacto sobre as finanças municipais: iniciada sua arrecadação somente no exercício de 1943, representou apenas 0,45%, 0,60% e 0,63% das receitas previstas nos orçamentos de 1943, 1944 e 1945, respectivamente.

Nova reviravolta ocorreria em 1946, com o fim do Estado Novo e a promulgação da nova Constituição, que em seu art. 30 restaurou, outra vez, a possibilidade de instituição - agora pela União, Estados e Municípios -, da *contribuição de melhoria*¹⁹⁴. O emprego de tal faculdade, contudo, permaneceria, por razões mais políticas do que jurídicas ou técnicas, bastante aquém de suas possibilidades, nas décadas subseqüentes.

Apesar de o debate urbanístico, em São Paulo, ter-se restringido, durante boa parte das décadas de 1910 e 1920, ao problema das fontes de financiamento das intervenções, quando não à questão mais prosaica de incapacidade de atendimento à demanda por serviços de pavimentação de vias públicas, é inegável que, em função desse mesmo contexto, emergiram as condições que tornaram inicialmente

¹⁹³ Assim tratou Prestes Maia (1945, p. 26), no balanço de suas realizações até o ano de 1945 à frente da prefeitura, da questão da *taxa de calçamento*, revigorada pelo decreto-lei municipal nº 64/1940: “A questão do calçamento preocupou-nos desde o início, pela falta dum base financeira. Elaboramos uma lei de taxação (Decreto-lei nº 64, de 19 de dezembro de 1940), aprovada pelo Departamento Administrativo, ponto de partida para a nova etapa. A primeira lei, do período Pires do Rio, caíra, onerando a Prefeitura com vultosas devoluções, das quais ainda efetuamos as últimas. A lei atual foi mais cautelosa, tanto no preparo da opinião pública, como na sua fundamentação. Por outro lado, ela procurou maior equidade, considerando as diversas circunstâncias influentes no custo do calçamento, nas valorizações e no montante dos tributos. A esta preocupação opõem-se, como é natural, as dificuldades práticas de lançamento e arrecadação. De tudo, resultou um meio termo consubstanciado na lei”.

¹⁹⁴ O dispositivo constitucional assim se expressava:

“ Art. 30. Compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios cobrar:

I - contribuição de melhoria, quando se verificar valorização do imóvel, em consequência de obras públicas; (...)

“Parágrafo único. A contribuição de melhoria não poderá ser exigida em limites superiores à despesa realizada, nem ao acréscimo de valor que da obra decorrer para o imóvel beneficiado.”

admissível, mais tarde possível e finalmente necessária a redefinição do papel do Estado na gestão do espaço urbano. Para tanto, e ao mesmo tempo, haveriam de ser reequacionadas as relações entre os entes federativos, de modo a superar os óbices que a identificação da esfera local de poder com o “amadorismo” e a “incompetência” administrativa (associados à prática política) impunham à atuação estatal, que naquele momento histórico deixava de constituir uma opção para se converter em imperativo.

Em termos urbanísticos, a agenda para as transformações que serão operadas na cidade de São Paulo, em especial em sua zona central, será aquela contida no Plano de Avenidas de Prestes Maia, que fundiu em um conjunto razoavelmente coerente, mas acima de tudo pragmático, as concepções de cidade predominantes, em São Paulo, desde o início da década de 1920 e cuja execução dependerá, em grande medida, da implantação do novo arranjo político, institucional e jurídico inaugurado com a Revolução de 1930.

IV.19 - Perímetro de irradiação e a verticalização da cidade

Além dos loteamentos, a expansão da cidade foi condicionada pelas vias de comunicação com a região central, que por longo período monopolizou as atividades comerciais e financeiras da cidade. No início do século XX, este papel foi exercido pelos bondes e o traçado de suas linhas determinou fortemente a direção dos vetores de crescimento de São Paulo. Contudo, com a paulatina prevalência do transporte individual sobre o transporte público, a abertura de novas vias de

circulação rápida tornou-se necessária, senão imperativa, para o desenvolvimento da cidade, que passava a se ver mergulhada em problemas de tráfego e na incapacidade da malha viária existente em atender as exigências de uma metrópole em contínuo crescimento. Por outro lado, conforme asseverado por Taralli (1993, p. 113):

"Com o crescimento da área urbanizada, apoiado na transformação de terras rurais em loteamentos residenciais, afasta-se o local de moradia das classes de renda média e baixa do centro, tornando essencial o serviço de transportes e circulação urbana.

"Dados de 1927 apontam a valorização em até 400% nos terrenos servidos por bondes".

Durante a administração de Firmiano de Moraes Pinto, pouco mais de uma década após a execução dos melhoramentos propostos por Bouvard, a questão da incompatibilidade entre a malha viária existente - especialmente no centro histórico da cidade - e o incremento do tráfego de veículos, retornou à ordem do dia em São Paulo. Exemplo disto temos na lei municipal nº 2711, de 29/04/24, que instituiu uma comissão para o estudo técnico e financeiro de uma série de intervenções urbanas pontuais, visando precipuamente dar maior fluidez ao trânsito de veículos no centro:

"Art.1º - Fica aprovado o ato da Prefeitura, organizando uma comissão técnica, sob a superintendência da Diretoria de Obras, para o estudo completo dos projetos e orçamentos referentes aos seguintes serviços:

- a) um túnel ligando as ruas Anhangabaú e 25 de Março;
- b) uma ponte estabelecendo comunicação entre a rua Xavier de Toledo e o largo de São Francisco;
- c) supressão das passagens de nível das estradas de ferro;
- d) reconstrução do viaduto do Chá;
- e) fixação sobre a planta cadastral do anteprojeto da avenida de irradiação;
- f) projeto de um parque em terrenos municipais;
- g) revisão do projeto existente, da ponte Pedro II, transpondo o rio Tamanduateí;
- h) alargamento e correção do perfil da ladeira do Carmo;
- i) substituição da atual Ponte Grande;
- j) abertura de outra via a jusante da rua Voluntários da Pátria, com o fim de desafogar o tráfego da atual, e valorizar os terrenos municipais por onde vai passar aquela (...)"

Foi neste contexto que dois engenheiros da Diretoria de Obras Municipais, João Florence D'Ulhoa Cintra e Francisco Prestes Maia, publicaram um artigo em 1924 intitulado *Projecto de uma Avenida Circular constituindo Perímetro de Irradiação*, baseado nos preceitos teóricos de Joseph Stübben e Eugène Hénard. O *Schema Teórico de São Paulo*, publicado por Ulhoa Cintra no mesmo ano parece ter sido concebido pelo próprio Hénard, tamanha a semelhança com os esquemas de Berlim, Moscou e Londres elaborados pelo urbanista francês¹⁹⁵. O projeto de *perímetro de irradiação* de Ulhoa Cintra e Prestes Maia tinha como principal objetivo a expansão do centro da cidade, de forma a desafogar o intenso tráfego que já se verificava.

É este projeto que servirá de base ao minucioso *Estudo de um Plano de Avenidas para a Cidade de São Paulo* publicado por Prestes Maia em 1930, cuja implementação nos anos seguintes, principalmente entre 1938 e 1945, quando seu autor tornou-se prefeito plenipotenciário da capital, irá determinar a estrutura da cidade e as tendências de seu crescimento.

O estudo de Prestes Maia é completo e inclui análises sobre o sistema de transportes, a infra-estrutura, a legislação urbanística e o financiamento do projeto. O sistema viário proposto é composto basicamente por dois sistemas: o perimetral e o radial. O sistema perimetral compõe-se de três anéis viários. Apenas o primeiro é chamado de "perímetro de irradiação". O segundo anel, que deveria ser traçado ao longo das linhas férreas da São Paulo Railway e da Sorocabana foi denominado "*boulevard exterior*", denunciando uma sincera simpatia do autor pelo urbanismo de

¹⁹⁵ Conforme observa Toledo (1996, p. 121), "Prestes Maia e Ulhoa Cintra tinham profunda convicção de que a cidade de São Paulo nascera com clara predisposição para crescer segundo as regras de Stübben, completadas por um esquema teórico para a área central elaborado a partir dos princípios de Hénard, a quem, como vimos, atribuem o título de 'pai do urbanismo francês'".

Hausmann¹⁹⁶. O terceiro anel viário englobaria toda a área urbanizada da cidade na época e seria traçado ao longo das margens dos rios Tietê e Pinheiros. Este projeto de avenidas marginais foi denominado por Prestes Maia "*circuito das parkways*". A partir do *perímetro de irradiação* em torno do centro, Prestes Maia projetou uma série de avenidas radiais, em todas as direções da cidade¹⁹⁷, que, contrariamente à tradição brasileira, foram executadas mesmo após sua passagem pela prefeitura. De igual modo, os três anéis perimetrais propostos estão ainda hoje, passados mais de 75 anos desde sua concepção, em fase de construção, o que demonstra o vigor do projeto¹⁹⁸.

Conjuntamente com seu plano viário, Prestes Maia defendia o zoneamento como elemento de planejamento urbano. Para ele,

“o *zoning* é a divisão da cidade em zonas, caracterizado pela utilização, volume ou altura permitidos nos edifícios e visa a máxima organização e eficiência. Os serviços podem ser previstos, uma vez que os usos mais adequados e a intensidade da ocupação são previamente definidos. Um prédio residencial não terá, por exemplo, a vizinhança incômoda de uma indústria ou de um arranha-céu” (Maia *apud* Somekh, 1994, p. 106).

Fazendo a interseção de ambas as idéias, avaliava o engenheiro que a verticalização e o adensamento da cidade deveriam ocorrer como função do desenvolvimento do sistema viário, como forma de evitar a proliferação “desordenada” de arranha-céus, conforme ocorria, a seu ver, no Rio de Janeiro: “na Cinelândia há arranha-céus de 12 a 16 andares sobre ruelas de oito metros sem recuos ou gabaritos de qualquer espécie. Exteriormente, as silhuetas são as mais desarmoniosas. Em Copacabana, o mal é maior” (Maia *apud* Somekh, 1994, p. 109).

¹⁹⁶ Outro ponto em comum entre as concepções urbanísticas de Prestes Maia e Hausmann reside na estética de perspectivas monumentais, conforme observado por Toledo (1996, p.123).

¹⁹⁷ Uma análise completa do Plano de Avenidas de Prestes Maia está contida em Leme (1990).

¹⁹⁸ Ao final de seu primeiro mandato como prefeito, Prestes Maia publicou um livro intitulado *Os Melhoramentos de São Paulo*, onde há uma síntese das realizações de sua administração.

IV.20 - Plano de Avenidas e a questão das desapropriações

Quando, a partir de 1924, Prestes Maia e Uilhôa Cintra fizeram publicar no *Boletim do Instituto de Engenharia* seu diagnóstico dos problemas urbanos da capital paulista e propuseram o conjunto de soluções que serviria, anos mais tarde, como fundamento do *Plano de Avenidas* daquele engenheiro, a principal justificativa para a urgência e a escala da remodelação proposta foi, ao lado da recorrente questão do “congestionamento” da zona central da cidade, o custo decorrente das desapropriações necessárias à execução das obras:

“Como se agravam as dificuldades, mesmo dos empreendimentos urbanos mais simples, com o decorrer dos anos, é quase desnecessário exemplificar. Tempo houve, e não afastado, em que todo o alargamento da rua de S. Bento foi julgado dispendioso, embora avaliado em quantia ridícula, ante os trinta ou quarenta mil contos que custaria hoje. Em uma avenida recentemente aberta, embora a idéia dela remontasse a um século, uma chácara, entregue em pagamento de dívida, por dois contos de réis, em 1903, foi, em 1918, quinze anos depois, *parcialmente* desapropriada por cento e vinte contos, e isso mesmo tomando por base preços unitários baixíssimos” (Maia; Cintra, 1924a, p. 58, grifo no original)

Consoante o forte pragmatismo que caracterizou o pensamento de Prestes Maia, tanto como teórico das questões urbanas, quanto como administrador público, seu *Estudo para um Plano de Avenidas para a Cidade de São Paulo*, publicado em 1930, principia com a abordagem do principal problema e das possíveis soluções envolvidas na consecução do projeto proposto – respectivamente, as desapropriações e os recursos financeiros necessários.

Considerando que o *Plano de Avenidas*, conforme proposto por Prestes Maia, não pretendia, de maneira alguma, constituir mera utopia, mas, pelo contrário, traçar diretrizes a serem efetivamente implementadas, em continuidade à série de propostas e intervenções postas em prática na cidade desde, pelo menos, a primeira metade da década de 1920, não é de causar espécie a imediata

preocupação do autor com o tema das desapropriações – “a grande fonte de despesas e dificuldades à execução de qualquer programa” (Maia, 1930, p.13).

Por esta razão, mais que propor soluções jurídicas de difícil implementação no contexto legal e institucional de seu tempo, ou a simples imitação de dispositivos normativos vigentes em ordenamentos jurídicos estrangeiros – sujeitos, portanto, a condições de vigência e validade peculiares a cada um deles¹⁹⁹ -, Prestes Maia procura, desde o princípio de seus estudos, dedicar-se à análise dos instrumentos jurídicos então existentes, com vistas à sua aplicabilidade ao plano proposto. Eventualmente, o autor aponta aspectos, na legislação, a seu ver passíveis de aperfeiçoamento, assim como busca subsídios em experiências estrangeiras. Todavia, a crítica que promove da legislação pertinente ao instituto da desapropriação não é, em nenhum momento, conclusiva – no sentido de apontar deficiências ou lacunas passíveis de interferir na efetiva implementação do plano -, mas antes procura definir um ponto de partida, um quadro jurídico-legal mínimo a ser admitido como pressuposto do próprio plano.

Referido ponto de partida, como não poderia ser diferente, traduz-se na plena vigência, em matéria de desapropriação, no estado de São Paulo, da lei provincial nº 57, de 18/03/1836, e no reconhecimento da inaplicabilidade, nas intervenções operadas pelo poder público paulista, das disposições constantes do decreto legislativo federal nº 1021/1903 e de seu decreto regulamentador, haja vista restringir-se seu alcance às obras da União e do

¹⁹⁹ Acerca deste ponto, Prestes Maia (1930, pp. 32-3) é categórico: “Há a respeito alguma ilusão que os encômios a sucessos estrangeiros propagam. Como o artigo quase sempre é de crítica e para edificação indígena, não se diz que também houve fracassos, que muitas leis bonitas jamais viram a sanção da prática, que as condições sociais e econômicas da Europa e da América não são as nossas, que muitas administrações falharam”.

Distrito Federal. Inclusive, Prestes Maia, apesar de propugnar pelo estabelecimento de critérios e fatores de avaliação mais precisos, como forma de evitar arbitrariedades – critérios e fatores estes presentes na legislação que amparou a reforma Pereira Passos – não se mostra simpático à disciplina do decreto legislativo federal nº 1021/1903, em vista da “onda de oposição que a lei despertou mesmo no Judiciário e os sucessivos acórdãos que lhe contestaram a constitucionalidade”.

Estranhamente²⁰⁰, prefere o autor, neste ponto, enaltecer aspectos constantes da legislação promulgada em benefício da construção das estradas de ferro (decretos nº 816 e 1664/1855), como o possível – embora não pacífico – entendimento de que, em imóveis desapropriados parcialmente, a indenização devida poderia ser compensada pela valorização decorrente da execução da obra pública, além da possibilidade de discussão judicial do *quantum* da indenização.

A defesa feita por Prestes Maia do controle jurisdicional mais estrito sobre a fixação das indenizações, em contraposição ao regime da lei de 1836, que conferia maiores poderes a árbitros indicados para esta tarefa pelos proprietários e pelo poder expropriante e atribuía ao Judiciário competência apenas residual, para solução das desapropriações litigiosas, parece ecoar a desconfiança geral – muitas vezes justificada -, na época, da existência de irregularidades nas avaliações de imóveis, em virtude das quais os poderes públicos, especialmente o municipal, se viam forçados a despender quantias

²⁰⁰ O decreto legislativo federal nº 1021/1903, como visto, pouco fez além de estender às obras de competência da União e do Distrito Federal os dispositivos constantes do decreto nº 816/1855.

exageradas a título de indenizações aos proprietários, inviabilizando financeiramente a execução de obras e melhoramentos urbanos²⁰¹.

IV.21 - Alcântara Machado e o problema financeiro das desapropriações

Merece um parêntese, aqui, a menção ao combate travado, em sede da Câmara Municipal de São Paulo, pelo então vereador Alcântara Machado, contra a “prodigalidade” daquela casa de leis em referendar acordos para aquisição de imóveis necessários à execução dos melhoramentos urbanos durante a administração Raymundo Duprat, em prejuízo das finanças municipais.

Conforme visto, o prefeito Duprat, contrariando o cronograma estabelecido originalmente no plano Bouvard, priorizou o alargamento e extensão da avenida São João em detrimento do parque Anhangabaú. Nesse intento, ampliou, em muito, a área a ser desapropriada nas obras da avenida, cuja construção converteu-se em projeto praticamente autônomo em relação o plano Bouvard.

Em discurso pronunciado em 02/12/1912, Alcântara Machado manifesta-se contrário ao alargamento da então rua São João. Primeiramente, por considerar a obra desnecessária, haja vista tratar-se de “artéria que não permite o acesso, sempre de

²⁰¹ Prestes Maia, na qualidade de funcionário da administração municipal à época, é bastante polido na abordagem da questão, vez que, em momento algum, insinua a existência de qualquer “indústria de indenizações” ou o envolvimento deliberado de árbitros ou servidores municipais na elevação artificial dos montantes. Limita-se a atribuir o fato a falhas na “interpretação e manipulação dos dados brutos” pelos peritos e a “questões de direito” envolvidas nos quesitos formulados pelos advogados dos proprietários, “que os peritos ignoram e nas quais se embaraçam”. Daí a necessidade, para Prestes Maia, da intervenção, no processo, de um “juiz de carreira, esclarecido, independente, afeito às leis e à sua interpretação” (Maia, 1930, p. 16).

nível, ao centro da cidade” e por já existir, à época, ligação direta, de traçado mais suave, entre o centro e a zona oeste, por meio do viaduto do Chá e da rua das Palmeiras. Também objeta o benefício que o alargamento da via traria “do ponto de vista higiênico”, vez que, em suas imediações já existiam a praça da República, o largo do Arouche, o largo de Santa Cecília e o largo dos Guaianazes e haveriam, a seu ver, outros bairros mais carentes de espaços livres.

Todavia, o principal óbice apontado pelo vereador referia-se ao prejuízo financeiro, a seu ver, suportado pela municipalidade, em decorrência das desapropriações efetuadas em nome da implementação do plano Bouvard: referindo-se ao alargamento da rua São João, Alcântara Machado informa, no início de acalorado debate travado com o vereador Mário Amaral, que “a Câmara já desembolsou 4.800 contos!”, aduzindo que tal cifra representava apenas fração dos imóveis necessários, pois

“ - De fato, restam cerca de 200 construções a desapropriar. Estabelecida a média de 200\$000 por metro quadrado, média muito inferior à que a Câmara tem fixado na zona em questão, só as despesas com aquisição dos prédios custarão mais de 13.800 contos! Não falemos das despesas complementares, como sejam o nivelamento, o revestimento e outras!” (Machado, 1917, p. 104)

Replicando de maneira, no nosso entender, falaciosa, o vereador Mário do Amaral responde às cifras apresentadas com um suposto – e pioneiro! – emprego do instrumento da *desapropriação para urbanização com posterior alienação*, então desprovido de amparo legal no estado de São Paulo:

“O Sr. Mário do Amaral - O colega sabe que já há uma proposta para compra das sobras de terrenos pelo total do que a Câmara despendeu nas aquisições?

“ O Sr. Alcântara Machado – Não me consta. É, naturalmente, fato que se deu na minha ausência...

“ O Sr. Sampaio Vianna - Ausência bastante lamentável”

Sem se deixar envolver pelo argumento, Alcântara Machado, na seqüência, resume as limitações que, de fato, a legislação relativa às desapropriações impunha ao poder público municipal:

“O Sr. Alcântara Machado – O que a Câmara tem a fazer é aceitar de olhos fechados a proposta. Note-se que a objeção do colega teria procedência, se a Câmara estivesse valorizando propriedades suas, ou se, por força de todos os acordos, a Câmara ficasse com a área excedente ao recuo. Não é o que se tem dado. Citarei o acordo relativo ao prédio à rua das Palmeiras, esquina da rua Albuquerque Lins: a Câmara não adquiriu senão a parte necessária ao alargamento” (Machado, 1917, p. 105)

Acerca do citado imóvel, Alcântara Machado põe em questão o critério utilizado pelos árbitros – e aceito pela Câmara – para fixação da indenização em 250:000\$000, vez que, no ano anterior, mais da metade daquele terreno fora transacionado por apenas 14:000\$000: ou seja, a municipalidade estaria pagando não o *valor de mercado* dos imóveis *antes* da decretação de sua utilidade pública, mas o valor *acrescido* da valorização decorrente do próprio fato da obra pública.

No mesmo debate, o vereador Sampaio Vianna, em apoio às críticas formuladas por Alcântara Machado, lembrou que no famoso episódio da desapropriação dos imóveis pertencentes ao Conde Prates na rua Líbero Badaró, para a construção do parque Anhangabaú, também ocorreu de imóveis pouco antes negociados por 37:000\$000 terem sido adquiridos pelo governo estadual por 210:000\$000, por força dos próprios melhoramentos.

Entretanto, ao mesmo vereador, assim como a seu colega Mário Amaral, parecia *natural* o pagamento das indenizações avaliadas pelo preço alcançado após a divulgação do projeto de melhoramentos e mesmo após a declaração de sua utilidade pública, por se tratar de uma lei de mercado: com o incremento da demanda por tais terrenos, seu preço tenderia, *naturalmente*, a elevar-se, não importando que tal valorização decorresse, exclusivamente, do investimento a ser feito pelo poder público, único comprador disposto a, efetivamente, desembolsar o montante arbitrado nas avaliações:

“O Sr. Mário do Amaral – É o resultado da valorização.

“O Sr. Alcântara Machado – Da valorização feita pelos poderes públicos e é contra isso que protesto.

“O Sr. Sampaio Vianna – Então devemos cruzar os braços? A valorização é o resultado do excesso de capital e falta de aplicação” (Machado, 1917, p. 106)

Aprofundando-se na abordagem da questão, Alcântara Machado insinua a existência de uma comunhão de interesses entre a administração pública e os proprietários de imóveis, em prejuízo do erário, tendo como pretexto as desapropriações ensejadas pelas reformas urbanas:

“ – Sempre que a Câmara planeja um melhoramento, manifesta-se na zona interessada a febre das construções e reconstruções.

“O fato parece natural. Mas a prática tem demonstrado que na maioria das vezes, os pedidos de alinhamento não passam de uma *mise-en-scene* para forçar a Prefeitura a entrar em acordo com os requerentes.

“Essa é a triste verdade.

“A última mensagem do sr. Presidente do Estado aponta expressivamente os perigos resultantes da ganância dos proprietários e da especulação que, desenfreada, se desenvolve toda vez que os poderes públicos se abalançam a empreendimentos da natureza daqueles de que se trata.

“Não periclitam somente os interesses legítimos do erário público: periclitam, por igual, os créditos da administração” (Machado, 1917, p. 107)

Todavia, mais adiante o vereador prefere, de certa forma, temporizar, atribuindo às deficiências da então vigente lei de desapropriações, de 1836, a causa das excessivas indenizações que, a seu ver, inviabilizavam a execução dos melhoramentos da Capital. A isto, o vereador Sampaio Vianna contesta, com objetividade, mas também alguma estreiteza²⁰²:

“ – A culpa não é da lei: é dos homens a cujo critério é confiada a avaliação. O que a Câmara precisa é de peritos idôneos” (Machado, 1917, p. 107)

No início da legislatura seguinte, o vereador Alcântara Machado volta à carga contra indenização paga pelo município, novamente em decorrência de desapropriação para construção da avenida São João. Desta feita, tratava-se de imóvel de

²⁰² De fato, naquele momento em que a classe dominante, titular dos mais relevantes interesses no mercado imobiliário que então nascia na Capital, se confundia com a elite política controladora nos poderes e na burocracia municipal – vide, a esse respeito, por exemplo, o trabalho de Love (1982) -, seria um tanto ingênuo supor que os vultosos dispêndios suportados pelo erário público a título de indenizações por desapropriações - conforme denunciado pelo vereador Alcântara Machado e admitido pelo vereador Sampaio Vianna -, e para os quais a municipalidade se viu forçada, inclusive, a contrair empréstimos externos, tenham sido obra exclusiva, em proveito próprio, de alguns árbitros e peritos.

conformação irregular, com 5,5m de frente para rua São João, 53,4m em uma das laterais e 33,4m de largura no fundo, entre as ruas Ana Cintra e Duque de Caxias, pelo qual a Câmara dispôs-se a pagar 221:000\$000.

Para o vereador, tal quantia era inteiramente desproporcional ao valor de mercado do terreno – segundo ele, situado em um dos trechos menos valorizados da rua São João – e ao benefício que traria à obra, haja vista que a utilidade pública do terreno foi declarada exclusivamente em função de sua exígua testada para a rua a ser alargada²⁰³.

“ – Não sei como se possa justificar um voto favorável a semelhante operação, que só depõe contra o escrúpulo que devemos ter na gestão de dinheiros, que não são nossos. (...) Para apressarmos a abertura da avenida? A alta momentânea das propriedades, as deficiências da atual lei de desapropriações, a própria situação apertada das finanças municipais, tudo nos desaconselha a precipitação e a velocidade” (Machado, 1917, p. 111)

Meses depois, retornando de um breve afastamento dos trabalhos da Câmara a si mesmo imposto, o vereador Alcântara Machado, em sessão de 28/03/1913, retomou sua peleja contra o elevado custo da implementação do plano Bouvard. Desta feita, manifestou-se na tribuna contra a lei municipal nº 1646, de 15/02 daquele ano, que autorizou a contração de empréstimo no montante de 45.000:000\$000, mediante operações de crédito ou emissão de títulos, para resgate de 10.000:000\$000 da dívida passiva do município, vencíveis em maio de 1913 e execução dos melhoramentos.

Muito embora favorável ao resgate da dívida passiva, Alcântara Machado discordava da autorização para emissão de títulos no montante de 35.000:000\$000 para fazer frente, imediatamente, às despesas com os melhoramentos, na certeza da aprovação do pedido que, à época, tramitava no Congresso Estadual, versando

²⁰³ O vereador sustenta sua crítica mesmo ao reconhecer que, após o alargamento da via, a testada do terreno desapropriado passaria a ser de 15 a 20m (Machado, 1917, p. 111)

sobre autorização para contração de empréstimo externo de três milhões de libras esterlinas, de custo financeiro mais reduzido.

Novamente, o vereador levanta, discretamente, suspeitas sobre a lisura do emprego, a toque de caixa, de verbas públicas no pagamento de indenizações, ao mesmo tempo em que enxerga, em tal procedimento, fator de elevação artificial dos valores locativos na cidade, em vista da diminuição da oferta de imóveis para locação:

“Mas em que tem sido empregado o produto do empréstimo de 45 mil contos?

“Tem sido aplicado na aquisição e demolição, em massa, de prédios, de grande número de prédios, como se a Câmara estivesse empenhada em fomentar a elevação extraordinária de aluguéis, que é uma das faces mais temerosas do temeroso problema da carestia de vida. Isso é urgente? Não. Os prédios aí estão, os terrenos aí continuam. Alguns meses de espera não prejudicariam a Câmara. Os acordos viriam a seu tempo...acordos que são o *terror* e o *pesadelo* dos proprietários...”²⁰⁴ [grifo no original] (Machado, 1917, p. 114)

²⁰⁴ Evidentemente, o vereador usava aqui de ironia, haja vista que suas investidas, na tribuna da Câmara, se voltam exatamente contra os acordos feitos pela Prefeitura e homologados por aquela casa, em benefício dos proprietários.

Aliás, a veia irônica do vereador manifestar-se-á, novamente, na sessão de 27/12/1913, quando comemorou a primeira rejeição, pela Câmara, de um dos acordos feitos pela Prefeitura:

“Voltam de novo à tela dos debates os famigerados acordos. Quaisquer que tenham sido os erros e os deslizos da Câmara atual, manda a justiça que a posteridade lhe reconheça o mérito incomparável de ter operado este prodígio: - RECONCILIAR A PROPRIEDADE COM A DESAPROPRIAÇÃO! Esta é – no dizer dos autores – a mais grave ofensa que aquela pode sofrer: é um direito exorbitante, que contravém, como todas as vendas coativas, ao conceito absoluto do domínio; é o sacrifício do interesse privado em benefício do interesse da comunhão.

“Quem diria, sr. Presidente, em face do que diariamente presenciamos! A desapropriação perdeu aquele caráter odioso que a malsinava: tornou-se benquista, popular e simpática...

“O Sr. Sampaio Vianna – O proprietário vem procurar a limitação do seu direito...

“O sr. Alcântara Machado – Não há dia em que nós vereadores, não sejamos procurados por desinteressados amigos do bem público que vêm sugerir-nos o prolongamento da rua X, o alargamento da rua Y, a abertura da rua Z. Decretada a desapropriação, o interessado não salta raivoso à garganta do expropriante: adianta-se, risonho e mesureiro, ansioso por despojar-se não só da parte reclamada pelo melhoramento como ainda das sobras e de tudo mais...

“O sr. Mário do Amaral – É o sacrifício completo...

“O sr. Alcântara Machado – É a imolação absoluta! A atitude dos poderes públicos deu em resultado começar a grassar entre os proprietários uma modéstia inédita, uma espécie de sadismo às avessas...Há proprietários que se deleitam em suportar expoliações, que se comprazem em sofrer esbulhos. Não citarei nomes. É Fulano que adquire um prédio por 5 contos, manda passar a escritura por 10, logo depois consegue vendê-lo por 50, embolsa o dinheiro e corre a comprar mais adiante um terreno compreendido no traçado de uma rua projetada... É Beltrano, cujos capitais são perseguidos pela desapropriação: esse já *padeceu* dois ou três acordos, sempre no mesmo ponto da cidade, e vai naturalmente sofrer mais três ou quatro...” [grifo no original] (Machado, 1917, pp. 116-7)

Desta feita, Alcântara Machado, ao mesmo tempo em que reafirma sua opinião de que os melhoramentos urbanos deveriam ser realizados dentro de maior disciplina fiscal e de que a lei de desapropriações então vigente dava ampla margem à fixação, pelos peritos avaliadores, de indenizações exorbitantes, apela para a interveniência do Poder Judiciário nos processos de desapropriação – não na esperança de que este impusesse controle moralizador em face das irregularidades que apontava, mas como meio de repartir o ônus político da situação:

“Continuo a pensar que o caminho que tomou a Câmara não vai ter a um beco sem saída, mas se despenha num precipício. Continuo a pensar que as aquisições deveriam ser feitas paulatinamente, na medida de nossos recursos e à proporção que o indicassem as circunstâncias. Continuo a pensar que, sem uma lei de desapropriações eqüitativa e justa, não devíamos arrostar a luta contra a especulação desbragada, que por aí campeia. Continuo a pensar que melhor seria recorrermos sistematicamente à desapropriação judicial: poderíamos pagar mais do que valessem efetivamente os bens; pagaríamos, todavia, em obediência a uma sentença judicial e colocaríamos a honorabilidade da Câmara acima de todas as arremetidas da calúnia e das suspeitas da maledicência” (Machado, 1917, p. 115)

Na sessão da Câmara de 27/12/1913, o discurso do vereador Alcântara Machado torna mais claras as razões de suas reservas quanto à interveniência do Poder Judiciário nos processo de desapropriação: segundo ele, haveria irregularidades inclusive nas desapropriações judiciais, por meio de uma “indústria” alimentada por *escrituras de compromisso e procurações em causa própria*, que funcionaria da seguinte maneira, conforme explicado pelo vereador:

“O sr. Alcântara Machado – Recomeçaram as desapropriações...

“O sr. Arthur Guimarães – As desapropriações judiciais já não são mais o bicho de sete cabeças que se dizia.

“O sr. Alcântara Machado – Já não são. Vou explicar as razões por que os proprietários preferem a desapropriação judicial ao acordo...

“Tenho vários autos aqui, em meu poder. (O orador mostra diversos volumes de autos).

“São fatos que se têm passado à nossa revelia, sem a publicidade necessária, e de que a Câmara precisa tomar conhecimento..

“Aqui estão, sr. Presidente...

“O sr. Silva Telles – V. exa. está prestando um grande serviço público.

“O sr. Alcântara Machado - ... os autos de uma desapropriação judicial. Trata-se de dois prédios necessários ao prolongamento da avenida Angélica.

“Depois de haver tentado inutilmente chegar a acordo com a Câmara sobre o respectivo preço, o proprietário tratou de negociar os dois imóveis. Vendeu-os, afinal, muito depois de iniciada a realização deste melhoramento...(..)

“...já não digo ‘depois de decretada a utilidade pública’, mas ‘depois de iniciada a execução do melhoramento’. A lei, que declarou de utilidade pública os prédios em questão, é de Maio de 1912. Pois bem: os prédios foram comprados em 7 de março de 1913, por 62 contos de réis. Em 6 de junho, o comprador assina uma escritura de compromisso. NA MESMA DATA, o sr. Prefeito baixa uma portaria, mandando iniciar o processo judicial. (...)

“O resultado? Ei-lo: os dois prédios, de portão de ferro e 2 janelas de frente, medindo, ao todo, 12 metros sobre 60, os dois prédios adquiridos por 62 contos, em 7 de MARÇO, foram vendidos, em 4 DE NOVEMBRO, à Câmara, pela importância de 180 contos de réis! Três vezes mais!!!” [grifos no original] (Machado, 1917, pp. 121-3)

Além do exemplo mencionado, o vereador descreve outros casos em que o procedimento foi o mesmo: primeiramente, a propriedade é adquirida normalmente por particular, pelo valor de mercado; em seguida, a Prefeitura, interessada em promover melhoramento urbano na área, propõe acordo amigável para aquisição do imóvel, acordo este que é, invariavelmente, recusado; na seqüência, o proprietário transfere, ficticiamente, o imóvel para terceiro, por valor consideravelmente superior ao da aquisição. Recusado o acordo amigável, a Prefeitura ingressa com ação judicial para desapropriação. A avaliação judicial, contudo, não toma como parâmetro o valor da aquisição original do imóvel, mas o da transação fictícia, o que resulta, ao final do processo, na fixação de indenização maior do que a inicialmente oferecida.

Pelo exposto, Alcântara Machado, assim como tantos outros seus contemporâneos, enxergava exatamente neste ponto – a inexistência de critérios definidos e limites para a fixação das indenizações – a principal lacuna da então vigente legislação sobre desapropriações no estado de São Paulo, lacuna esta magnificada pelo contraste com a legislação aprovada pelo governo da União para a execução da reforma urbana do Distrito Federal:

“O sr. Alcântara Machado – (...) Temos, entretanto, para a avaliação de prédios urbanos, um critério preciso, que vem da velha glosa da Autêntica, se incorporou à legislação portuguesa desde 1773, tem por si a autoridade de Lobão e de Ramalho, e é aceito pela legislação pátria, como se vê do decreto geral 1664, de 1855, e da lei 1021, de 1903: - o valor locativo” (Machado, 1917, p. 125)

Todavia, como visto, a cidade iria aguardar por mais um quarto de século até que o decreto-lei federal nº 496, de 14/06/1938, estendesse aos estados e municípios a disciplina acerca das desapropriações vigente para o Distrito Federal e obras da União.

IV.22 - Prestes Maia e o instrumento da desapropriação extensiva

Ao contrário de Anhaia Mello que, como visto, defendia a *desapropriação extensiva* como meio de proteção estética e financiamento das obras públicas, Prestes Maia, em seu *Plano de Avenidas*, se mostra bastante cético, não apenas quanto á eficácia, mas principalmente em relação à viabilidade jurídica da implementação do instrumento, no contexto da ordem legal vigente em sua época, haja vista a rejeição, pelo nosso direito, da idéia de que seria lícito ao poder público auferir lucro com a revenda de imóveis desapropriados, mesmo que para o custeio de obras públicas. Nesse sentido, cita opinião do administrativista e ministro do Supremo Tribunal Federal, Augusto Olympio Viveiros de Castro, e – ponto particularmente caro a Anhaia Mello – exemplos encontrados no contexto norte-americano, que condenam abertamente o emprego da desapropriação extensiva para o financiamento de obras²⁰⁵. Também não deixa de mencionar as experiências portenha e parisiense, além do projeto das *Grandes Avenidas*, de Alexandre Albuquerque, como outros exemplos dos óbices jurídicos à utilização do instituto.

²⁰⁵ Muito embora, no caso norte-americano, reconheça-se o direito de o poder público desapropriar áreas excedentes para fim de remembramento de lotes e, conseqüentemente, melhor aproveitamento.

Consciente do valor atribuído, em seu tempo, ao direito de propriedade, bem como do papel desempenhado pelo Estado em suas relações com particulares, Prestes Maia reconhece, inclusive, a inviabilidade de utilização do *poder de polícia* como recurso indireto para limitação do exercício daquele direito, referindo-se à hipótese, tentada por Saturnino de Brito em Santos e por Pereira Passos no Rio de Janeiro, de restringir construções em logradouros projetados pela administração, sem prévia indenização, pois tal procedimento equiparar-se-ia à desapropriação – a qual deveria, portanto, ser indenizada.

IV.23 - Prestes Maia e a questão do financiamento das obras públicas

No capítulo dedicado ao problema dos recursos financeiros constante de seu *Plano de Avenidas*, o urbanista amparense considera a então denominada *taxa de melhoria* “a mais apropriada e satisfatória quando se intentam melhoramentos urbanos e desde que não seja transformada em panacéia para todas as dificuldades municipais”. (Maia, 1930, pp. 26-7).

Nota-se, nesta última assertiva, uma crítica velada ao entusiasmo demonstrado por Anhaia Mello, quanto à aplicação geral da taxa de melhoria, inclusive para o custeio de obras de pavimentação de vias públicas – grande fonte de atrito e divergências, naquele momento, entre a administração municipal e os contribuintes. No entender de Prestes Maia, para o financiamento dos serviços correntes dever-se-ia recorrer, via de regra, às “fontes ordinárias”, seja na forma de aplicação direta do produto da arrecadação de impostos e taxas, seja na de empréstimos contraídos pela

administração pública – empréstimos estes garantidos e pagos, afinal, igualmente pelo produto da arrecadação de tributos – com prazo de amortização proporcional à duração útil das obras (Maia, 1930, p. 26). O conceito de *serviços correntes* – em oposição aos serviços ou obras extraordinárias –, para ele, deveria ser entendido de forma *extensiva*, a fim de abranger, inclusive, obras via de regra consideradas extraordinárias, como a construção de escolas, hospitais, adutoras e abertura de ruas, haja vista constituírem eventos corriqueiros na vida das grandes cidades.

Portanto, a *taxa de melhoria*, ao contrário do que pensava Anhaia Mello, deveria servir apenas ao financiamento de melhoramentos urbanos, tomados em sua acepção estrita, nunca de serviços correntes a cargo da administração pública – os quais, como visto, deveriam ser custeados pelas fontes ordinárias de receita.

Prestes Maia também critica a aplicação simplista e indiscriminada da taxa de melhoria a todo e qualquer melhoramento público, com incidência sobre as propriedades lindeiras, pois “a lei ou curva de distribuição, assim como a largura da faixa atingida, variam com a espécie de melhoramento. Pode haver mesmo obras que constituindo melhoramento em relação à comunidade são indesejáveis em relação à vizinhança imediata (cemitérios, incineradores etc.). Estes exemplos mostram a diversidade de casos e a inconveniência das soluções uniformes” (Maia, 1930, p. 28). Para o urbanista, o cálculo e a repartição da taxa de benefício é sempre uma “operação delicada”, a ser confiada a um corpo técnico especializado, visando evitar o “caminho falso” – talvez aqui uma nova crítica a Anhaia Mello, ou à própria administração municipal de São Paulo – decorrente da “indiscriminação entre distribuição *pro rata* e o *special assessment* baseado na valorização”. (Maia, 1930, p. 32)

No entender do autor do *Plano de Avenidas*, a *taxa de benefício* não se confundia com a *taxa de frontaria* – esta última cobrada dos proprietários de imóveis lindeiros, em função da testada (não do benefício) e aplicada como contribuição direta em obras viárias. Aponta, assim, para a principal incompatibilidade entre o ordenamento jurídico então vigente e a contribuição para calçamento: a insistência do poder público em lançar o tributo tendo como justificativa e fato gerador o benefício, mas determinando sua base de cálculo como relação entre o custo da obra e a testada dos imóveis. Mencionando decisão da Corte de Apelação do Distrito de Columbia, nos Estados Unidos, que julgou ilegal a repartição direta dos custos de obra pública com os proprietários fronteiros, assim como opinião do constitucionalista Thomas Cooley, Prestes Maia, afirma que “o *front-foot plan of assessment* é simplista e não se deve crer que haja progredido *sur rousis* no país dos dólares” (Maia, 1930, p. 32)

Outro ponto onde se nota importante divergência, muito embora sutil, entre o pensamento de Anhaia Mello e Prestes Maia, residia no limite para imposição da taxa de benefício: se para aquele o *custo* do melhoramento, *desde que inferior* ao benefício proporcionado, servia como índice seguro do montante a ser cobrado dos beneficiários, para este a taxa não deveria, jamais, equivaler ao benefício, pois tal diferença entre ambos os valores, no entender de Prestes Maia, “proporciona ao proprietário um coeficiente de segurança e ao mesmo tempo não mata o estímulo e a perspectiva do lucro, que, bem ou mal, é uma das molas do mundo, fator de civilização e progresso, que convém dirigir e não eliminar” (Maia, 1930, p. 29).

Assim, se ambos os urbanistas concordam em que, no caso de obra de custo inferior ao do benefício, aquele deve prevalecer como índice para imposição da taxa correspondente, na hipótese de o custo ser superior ao benefício auferido, este, para Anhaia Mello, poderia ser integralmente cobrado dos proprietários, em nome do

“ideal de cooperação” que, a seu ver, deveria nortear as relações entre a administração pública e os cidadãos, ao passo que, para Prestes Maia, o Estado deveria suportar o ônus de certa diferença entre o montante do benefício decorrente da obra pública e a taxa de benefício, como um incentivo à iniciativa particular. Ademais, para ele, concordando com a argumentação dos críticos da *contribuição de melhoria* durante a Primeira República, o emprego indiscriminado de tal instrumento tributário constituiria uma injusta imposição a uma classe de cidadãos – no caso, a dos proprietários de imóveis, mormente os lindeiros – em decorrência de obras de interesse *geral* e a despeito do fato de existirem “outras formas de riqueza que as cidades possuem e que são igualmente beneficiadas [pelas obras públicas]” (Maia, 1930, p.29).

Por outro lado, se a taxa de benefício possuía o condão de coibir a proliferação de empreendimentos particulares que dependeriam, no futuro, da inversão de recursos públicos para sua inserção no tecido urbano, em benefício dos proprietários, do mesmo modo, segundo Prestes Maia, poderia implicar o efeito indesejado de beneficiar injustamente o “município não proprietário, que justamente por ignorar o ônus reclama empreendimentos de toda sorte” (Maia, 1930, p. 29).

Conclui-se do exposto que Prestes Maia se coloca, assim como Anhaia Mello, em defesa da *contribuição de melhoria*, como instrumento adequado ao financiamento de melhoramentos públicos e à distribuição da justiça fiscal, ao reivindicar dos beneficiários dos investimentos públicos a participação em seu custeio. Todavia, ao contrário do conceito defendido por Anhaia Mello de “cidade corporação de negócios”, na qual os proprietários de imóveis figurariam como meros *sócios capitalistas* dos empreendimentos promovidos pelo poder público, Prestes Maia contrapõe o papel do Estado na condução dos investimentos promovidos pelos

agentes econômicos privados, a quem convém “dirigir e não eliminar”. Portanto, se lhe afigura aceitável o financiamento de obras e melhoramentos públicos – inclusive aqueles de caráter excepcional – por meio das receitas tributárias ordinárias do município e mesmo, eventualmente, por “auxílios” concedidos pela esfera estadual, constituindo a *contribuição de melhoria* mais um instrumento de regulação da atividade empreendedora privada que propriamente fonte de recursos para custeio das obras públicas.

IV.24 - Legislação urbanística paulistana

Concluído o processo de substituição da cidade colonial em favor da nova estética européia, com a execução do projeto Bouvard, voltou à baila, em meados da década de 1910, a questão da regulação da atividade privada pelo Estado, no que concerne à indústria da construção e ao mercado imobiliário.

Permanecendo inconcluso, até aquele momento, o problema dos instrumentos jurídicos necessários e, por conseguinte, do financiamento das intervenções urbanísticas de larga envergadura, restava ao poder público intervir, no uso (e eventual abuso) do direito de propriedade, por meio do instrumento que, no contexto da ordem liberal então vigente, lhe era mais peculiar: o exercício do poder de polícia.

Assim, às posturas municipais, codificadas em 1875 e 1886, e ao Código Sanitário estadual de 1894, somaram-se diversos diplomas dedicados, precipuamente, ao controle do processo de expansão da mancha urbana, mas também de transformação do ambiente construído, na zona central da cidade.

Dentre estes diplomas destaca-se, certamente, a lei municipal nº 38, de 24/05/1893, que condicionou a execução de todas as novas edificações à previa aprovação de plantas pelo Executivo municipal, para verificação de sua conformidade aos padrões predeterminados de altura, ventilação e iluminação. Igualmente importante foi a lei municipal nº 1011, de 06/07/1907 que, entre outras medidas, concedia favores fiscais aos proprietários de terrenos nas principais vias públicas, tanto do centro histórico quanto da chamada “cidade nova”, que construíssem prédios com mais de dois pavimentos sobre o solo – empregando, assim, instrumento de natureza fiscal com finalidade extrafiscal - e instituíam dois generosos prêmios anuais, de dez contos de réis cada, destinados a agraciar os “prédios mais perfeitos arquitetonicamente falando” (art. 4º, *caput*).

Não se poderia deixar de mencionar, também, a promulgação sucessiva, durante a administração Washington Luís, das leis municipais nº 1788, de 28/05/1914 e nº 1874, de 12/05/1915, que dividiram a cidade em perímetros concêntricos: a primeira, em apenas três: urbano, suburbano e rural; a última, subdividindo o perímetro urbano em central e urbano. Estabelecendo uma nítida hierarquia espacial na cidade, fundada no conceito de localização, as leis nº 1788/1914 e 1874/1915 consolidaram, ao expressá-lo na legislação, o modelo radiocêntrico de expansão da mancha urbana que viria informar, mais tarde, o Plano de Avenidas de Prestes Maia e Ulhôa Cintra²⁰⁶.

Apesar de não revogar o Código de Posturas de 1886, o ato municipal nº 849, de 27/01/1916, sob o pretexto de regulamentar a lei municipal nº 1874/1915, procedeu à consolidação, em um único diploma, de todas as disposições legais então vigentes

²⁰⁶ Para uma pormenorizada análise do conteúdo e das conseqüências de referidas leis para o crescimento da cidade, vide Simoni (2002, pp. 214-24).

referentes a construções, assim como a divisão da cidade em perímetros, razão pela qual pode ser considerado, a rigor, o primeiro código de obras paulistano.

Muito embora o ato municipal nº 849/1916 representasse um esforço decisivo da administração municipal no sentido de assumir as rédeas do processo de produção e reprodução do espaço urbano, submetendo-o a um conjunto de regras claro e organizado – mais apto, portanto, a servir como parâmetro jurídico aceito pelos seus sujeitos passivos -, no instante de sua promulgação ainda é evidente que o controle da iniciativa e da agenda referente à matéria pertencia ao governo estadual: no que concerne à questão crucial dos pés-direitos mínimos, por exemplo, a redução destes para 3,7m se deu antes em função do que dispôs o decreto estadual nº 2141, de 14/11/1911 que da manifestação do pensamento dominante na Diretoria de Obras do município de São Paulo, então chefiada por Victor da Silva Freire.

Este, inclusive, na conferência que proferiu em 13/03/1915 no Grêmio Politécnico, sob o título *A cidade salubre* (Freire, 1915), manifestou-se contrariado em face das disposições contidas no regulamento sanitário estadual de 1911 (decreto estadual nº 2141, de 14/11/1911), particularmente aquelas de seus arts. 260, 277, 279 e 280, as quais determinavam, genericamente, que os prédios deveriam receber insolação mínima diária de três a quatro horas; ter capacidade mínima de 30m³ e área mínima de 8m², com ao menos 2m no lado menor, nos pátios internos.

Para Victor Freire (1915, pp, 10-1) o Código Sanitário estadual destinava-se apenas a estabelecer “preceitos” e a “difundir os princípios gerais de higiene pública e privada pelas municipalidades” – não a instituir “medidas de polícia sanitária”, cuja aplicação literal, desatenta às “condições existentes”, poderia significar a “ruína dos proprietários do centro da capital”.

No mesmo sentido, Victor Freire (1915, p. 16) considerava exageradas as exigências legais quanto aos pés-direitos das construções:

“Muito nos intrigou e durante muito tempo, esse verdadeiro sacrifício, esse imposto iníquo lançado à bolsa do proprietário com a descabida exigência, no Padrão Municipal, de 5 – 4,88, 4,56 metros para os primeiros, segundos e restantes pavimentos dos prédios, de 3,70m por parte do Código Sanitário. Que razões teriam levado o legislador a tão inexplicáveis exauros?!...”

Novamente, o Diretor de Obras do município, aparentando impotência diante do regime constitucional de competências legislativas então vigente, que permitia certa indefinição e, por conseguinte, a superposição de atribuições entre as esferas estadual e municipal, insurgia-se contra o mecanicismo com que as regras higiênicas contidas na legislação estadual produziam efeitos no ambiente construído do município, sem qualquer preocupação com as condições peculiares deste em relação às demais aglomerações destinatárias da regra - e, no entender do autor, contrariamente à opinião da melhor doutrina a respeito do assunto, que recomendava a adoção de pés-direitos mais baixos:

“O essencial é não aplicar a regra de modo mecânico – tendência irresistível e talvez a mais difícil de combater, não só na inerte burocracia como alhures, e disto me parece prova, no monte, este fato que nos ocupa, do acatamento a uma medida indefensável e representando enorme gravame para o particular” (Freire, 1915, p. 19)

Como corolário de suas ponderações acerca da inadequação das normas estaduais referentes à cubagem mínima das edificações, questionava Victor Freire, ainda, a fixação – também constante do Código Sanitário de 1894 – da largura uniforme de 16m para as vias públicas, sem qualquer consideração quanto ao uso, altura ou disposição das construções lindeiras e mesmo quanto ao traçado das vias, haja vista pressuporem o desenho ortogonal da malha viária, que poderia ser paulatinamente adaptado, no processo de crescimento da mancha urbana, ao conceito sitteano de conformação das ruas ao relevo natural.

Para Victor Freire, referidas disposições sanitárias estaduais, muito embora expressassem, na forma de direito positivo, teses tecnicamente corretas e aceitas pela melhor doutrina estrangeira e nacional, deveriam ser matizadas, adaptando-se às condições concretas da cidade existente, com vistas a contemplar não apenas os imperativos da higiene das habitações, mas também o melhor aproveitamento e, portanto, a extração do máximo rendimento dos terrenos, especialmente aqueles situados no centro histórico.

Com isto, Victor Freire não apenas se colocava ao lado dos interesses dos proprietários de imóveis, duplamente penalizados pelas despesas com a própria construção decorrentes da aplicação das normas sanitárias estaduais e pelo baixo índice de aproveitamento de seus imóveis, como também visava diminuir o impacto, nas minguadas finanças municipais, de quaisquer intervenções urbanísticas do poder público na área central, haja vista o excessivo encarecimento do valor das propriedades em função da situação de “artificial escassez” criada pela aplicação daquelas mesmas normas.

Sem afrontar o disposto no art. 280 do Código Sanitário estadual de 1911, que determinava deverem ter os pátios e áreas internas das edificações a superfície mínima de 8m², com ao menos 2m em seu lado menor, o Executivo paulistano fez baixar, pouco depois do ato municipal nº 849/1916, dispositivo destinado a regulamentar especificamente o § único do art. 75 de referido diploma, na forma do conhecido ato municipal nº 900, de 17/05/1916. Este, apesar de seu escopo limitado, teve este o mérito de introduzir, na legislação edilícia paulistana, as teses defendidas inicialmente por Lúcio Martins Rodrigues e mais tarde aperfeiçoadas no artigo de Alexandre Albuquerque de 1916, intitulado *Insolação: orientação e largura das ruas, altura dos edifícios* (Lemos, 1999, pp.74-5), correlacionando a orientação

dos edifícios com a dimensão das áreas livres internas, de maneira a tornar efetiva a regra higiênica de insolação diária de todos os aposentos, sem a necessidade de, para tanto, elevarem-se exageradamente os pés-direitos das construções ou a largura das ruas.

A solução construtiva apontada pelo ato nº 900/1916 teve tão boa acolhida que, por ocasião da nova revisão do Código Sanitário estadual, feita por intermédio da lei estadual nº 1596, de 29/12/1917, regulamentada pelo decreto estadual nº 2918, de 09/04/1918, foi incorporada, com modificações, aos arts. 368 e 369 deste último diploma, ao mesmo tempo em que a insolação mínima dos aposentos destinados à habitação foi reduzida para, no mínimo, uma hora na pior época do ano, nas construções então já existentes e mantida em, no mínimo, três horas nos novos bairros (art. 348 do decreto estadual nº 2918/1918). Também os pés-direitos mínimos foram reduzidos para três metros, muito embora a cubagem dos compartimentos tenha sido conservada em 30m³ (art. 366 do decreto estadual nº 2918/1918).

Estas novas regras sanitárias estaduais foram, por seu turno, incorporadas à legislação municipal por meio do ato municipal nº 1235, de 11/05/1918, o qual, assim, como fizera o ato municipal nº 849/1916, novamente consolidou as normas relativas à construção na cidade de São Paulo. Ocorre que, pela superposição das sucessivas normas, que remontavam ao Padrão Municipal de 1886, tal consolidação carecia de organicidade, razão pela qual a questão da reforma da legislação edilícia entrou, simultaneamente, na pauta de debates da Câmara Municipal.

Iniciado com a apresentação de projeto, da lavra do engenheiro-arquiteto e vereador Heribaldo Siciliano, para um novo padrão municipal, em 1917, referido debate estabeleceu-se com a consulta formulada, pela Câmara Municipal, ao Instituto de

Engenharia, para que este contribuísse com comentários e sugestões ao projeto Siciliano. Ao mesmo tempo, tramitava no Congresso estadual a reformulação do Código Sanitário, que resultaria na promulgação da lei estadual nº 1596, de 29/12/1917.

Ocorre que a promulgação no novo Código Sanitário estadual se deu antes de Victor da Silva Freire e Saturnino de Brito desincumbirem-se da tarefa de atender à solicitação da Câmara, que lhes fora cometida pelo Instituto de Engenharia, fato que revela a absoluta descoordenação então existente entre as esferas estadual e municipal de governo.

Atropelado pelos acontecimentos, restou a Victor Freire, naquele momento, expressar suas teses acerca da questão da maximização do rendimento das edificações – principalmente na zona central da cidade - e da função do Estado como elemento ativo na economia urbana, no artigo *Códigos sanitários e posturas municipais sobre habitações (alturas e espaços): um capítulo de urbanismo e de economia nacional*, publicado no Boletim do Instituto de Engenharia (Freire, 1917b)²⁰⁷.

Em termos práticos, a contribuição do Instituto de Engenharia para a discussão do novo padrão municipal tomou a forma do projeto encaminhado à Câmara Municipal em janeiro de 1919 – o qual, na avaliação de Campos (2002, p. 222), era a “expressão do conhecimento urbanístico manejado pelos engenheiros paulistanos naquele momento”, uma “obra-prima de previsão e detalhamento”.

De fato, o projeto elaborado pelo Instituto de Engenharia continha elementos inovadores, para os padrões da legislação edilícia paulistana: estabelecia alturas máximas para os edifícios em função da largura das vias públicas e do número de

²⁰⁷ Análise do conteúdo do artigo de Victor Freire consta de Campos (2002, pp. 221-3).

pavimentos; instituía mecanismo para elevação, em altura, das edificações, mediante recuo frontal e construção de eirados descobertos sobre pilastras e escalonava os corpos sobrelevados em forma piramidal, na área frontal dos terrenos, como forma de assegurar ventilação e insolação aos miolos das quadras paulistanas (Campos, 2002, p. 223), via de regra retalhadas em lotes estreitos e profundos²⁰⁸. Com tais propostas, o projeto espelhava as aspirações de Victor Freire de “incremento limitado” do aproveitamento dos terrenos, especialmente na zona central da cidade, por meio do aumento do número de pavimentos decorrente da redução dos pés-direitos mínimos, até o atingimento de alturas máximas vinculadas à largura das ruas. Ao mesmo tempo, os imperativos de salubridade das edificações seriam assegurados por meio da preservação de áreas livres nos lotes e da obrigatoriedade de aberturas em todos os compartimentos das edificações.

Todavia, após ser submetido à discussão na Câmara Municipal, desaparecerem no novo padrão municipal, aprovado pela lei municipal nº 2332, de 09/11/1920, praticamente todas as limitações à verticalização que figuravam do projeto do Instituto de Engenharia, restando apenas, ampliada, a vinculação da altura máxima à largura da rua. Enquanto no projeto do Instituto de Engenharia a proporção era de duas vezes e meia no triângulo comercial, duas vezes no restante da zona central, uma vez e meia na zona urbana e uma vez na zona suburbana, a lei nº 2332/1920

²⁰⁸ Tal solução, apesar de inspirada no sistema de escalonamento adotado pelo *zoning* nova-iorquino - promulgado em 1916 e que seria posteriormente abraçado pelo Código de Obras Artur Saboya e pela legislação extravagante vinculada à execução do Plano de Avenidas -, afastava-se deste ao impor limites à sobrelevação e à taxa de ocupação do lote. Conforme sumarizado pelo engenheiro Armando Arruda Pereira (1928, p. 170) em seu artigo *O arranha-céu: sua história, alguns fatos interessantes*: “Nova York pôs então em prática a ‘Zoning Law de 1916’. Esta lei estabelecia a altura que poderia ter cada edifício sobre a linha de sua frente, respectivamente 1 e ½ etc. vezes a largura da rua, sendo que a fachada podia ser vertical, porém acima desse ponto qualquer altura podia ser atingida desde que ficasse para trás duma linha inclinada, legal e definitivamente determinada. Esse recuo devia ter lugar não somente na frente principal como também na face posterior do prédio”.

estipulava, para a zona central²⁰⁹, os índices de duas vezes a largura, em vias em que esta fosse de menos de nove metros; de duas vezes e meia em ruas com nove a doze metros de largura e de três vezes quando a largura da via fosse superior a doze metros.

Apesar de mantida a faculdade de aumento do número de pavimentos por meio de recuos frontais e construção de eirados descobertos sobre pilastras, desapareceram, na lei nº 2332/1920, quaisquer referências quanto ao número máximo de pavimentos ou ao escalonamento dos corpos sobrelevados, razão pela qual referido diploma expressava as pressões existentes, naquele momento histórico, em favor da verticalização da zona central da cidade e pela substituição do urbanismo fundado em modelos europeus pela estética e volumetria das metrópoles norte-americanas.

Resolvidas as questões relativas à insolação e ventilação dos compartimentos por meio da aplicação genérica das soluções introduzidas na legislação edilícia por meio do ato municipal nº 900/1916, desvinculava-se o problema da salubridade das construções de quaisquer considerações quanto à sua altura ou número de pavimentos, passando a estética e a volumetria urbanas, portanto, a constituir objetos autônomos nas considerações de técnicos e legisladores.

Se até a promulgação do ato nº 900/1916 a salubridade das habitações constituía elemento-chave para a adoção de quaisquer soluções construtivas, de tal modo que, por si só, tinha o condão de submeter a própria administração municipal à férrea disciplina dos Códigos Sanitários estaduais - com as conseqüências reiteradamente apontadas por Victor Freire sobre a economia urbana -, representou referido diploma

²⁰⁹ A circunscrição da norma à zona central foi feita por meio da resolução municipal nº 171, de 29/01/1921.

um nítido divisor de águas, a partir do qual a administração municipal, representada tanto pela Câmara quanto pelos departamentos técnicos vinculados ao Poder Executivo, assumiu a regulação do processo de construção e reconstrução da cidade.

A legislação de interesse urbanístico paulistana foi complementada, ainda, com a promulgação da lei municipal nº 2611, de 20/06/1923, a qual, ao mesmo tempo em que legalizava os arruamentos clandestinos existentes, determinou novas regras para a abertura de ruas e parcelamento do solo²¹⁰.

Todavia, a cidade passaria a contar com um arcabouço legal abrangente, dedicado tanto ao controle da economia interna das edificações quanto à regulação das relações destas com o meio urbano, apenas com a promulgação do Código de Obras de 1929 (lei municipal nº 3427, de 19/11/1929), mais conhecido pelo nome de seu principal elaborador, o engenheiro Artur Saboya, e que vigorou quase inalterado até 1975, quando foi substituído pela lei municipal nº 8266.

Trata-se, conforme assevera Souza (1994, p. 77), da primeira legislação urbanística preocupada em “regularizar e assegurar um crescimento urbano ‘racional’, visto que os verdadeiros compromissos do poder local com a comunidade ou com grupos

²¹⁰ Interessante notar que a lei municipal nº 2611/1923 continha o embrião da idéia de zoneamento na cidade, haja vista a hierarquização das vias em cinco categorias distintas, de acordo com sua largura, conforme consta do art. 9º, dentre as quais temos as "ruas de interesse local ou de caráter exclusivamente residencial", em que "não será permitida, sob qualquer pretexto, a instalação de estabelecimentos comerciais ou industriais" (art.11). Conforme comentado por Toledo (1996, p. 219) a respeito da visão de Prestes Maia sobre da expansão da cidade, "A lei de arruamentos é indicada como ponto básico de um programa de extensão, demonstrando sua tendência a sempre fazer proposições a partir do sistema viário. Acredita que a lei 2611 dotou a Capital de um instrumento sem precedentes na América do Sul, abandonando o sistema de malhas regulares. Essa lei, apesar de não ser completa, instituiu um sistema de arruamento hierarquizado, constituído por malha de vias principais até chegar a ruas exclusivamente residenciais. Estabelecia as grandes linhas de circulação urbana, a criação de áreas livres e, de forma indireta, contribuía para o 'zoning' ao estimular a distribuição de edificações por grupos de mesma natureza. Para um exame mais detalhado do processo de expansão da cidade e da legislação aplicável aos arruamentos, sugerimos verificar Grostein (1987) e Simoni (2002).

específicos do setor privado podem ser identificados em alguns trechos do referido código”²¹¹. Prossegue a autora, vinculando o fenômeno da verticalização à manipulação da legislação pelos grupos de interesse: “sem aprofundar a questão dos diversos grupos de interesse em manipular a legislação a seu favor, *o fato é que estava aberta a possibilidade de construção em altura, técnica e legalmente*”²¹² (Souza, 1994, p. 78).

Conforme se pode verificar pelo gráfico A, tal prerrogativa foi plenamente aproveitada, pois na década de 1930, na vigência do novo Código de Obras, a construção de edifícios com mais de dois pavimentos passa a superar, em número, a de edifícios de um ou dois andares.

IV.25 - Verticalização como política pública

Apesar de serem encontrados, pontualmente, na legislação paulistana, dispositivos dedicados à promoção de maior aproveitamento de áreas situadas na zona central, é apenas a partir da promulgação do Código de Obras Artur Saboya que a verticalização do núcleo histórico, vinculada à sua especialização funcional, deixa de configurar uma concessão do poder público aos agentes econômicos interessados no melhor aproveitamento dos terrenos, para transformar-se em verdadeira política pública, cuja aplicação sistemática, ao longo das décadas seguintes, implicará a

²¹¹ A autora transcreve, em nota, trechos da lei municipal nº 3427, de 19/11/1929.

²¹² Na periodização do desenvolvimento da indústria da construção civil feita pela autora na mesma obra, o período de 1930 a 1945 é definido como: “*A industrialização substitutiva e a construção civil*”. Em 1926 tem início a produção de cimento no País. O mesmo impulso seria dado à produção de materiais de construção em geral, com a fase de substituição de importações iniciada no período da Segunda Guerra Mundial. (Souza, 1994, p.82)

deliberada substituição da cidade compacta, de feição “européia”, altamente concentrada em torno do triângulo comercial, pela cidade vertical, inspirada no modelo norte-americano e expandida em função nos vetores estabelecidos pelo Plano de Avenidas.

A lei municipal nº 2332/1920, apesar de conservar alguma ênfase nas preocupações sanitário-higienistas na regulação das construções, já havia introduzido, como visto, inovações no que concerne à edificação em altura, ao estabelecer relações de proporcionalidade entre a largura das vias e a altura das construções, na zona central da cidade:

"A Lei 2332 de 1920 estabelecia para os edifícios construídos no alinhamento das vias públicas as seguintes especificações de altura: no mínimo de 5 metros, no máximo duas vezes a largura da rua, quando esta for menos do que 9 metros (dois ou três andares), no máximo duas vezes e meia a largura da via, quando esta for superior a 9 metros e inferior a 12 metros (cinco a sete andares), ou três vezes a largura da rua, quando esta for maior do que 12 metros (mais de nove andares). O artigo seguinte, inspirado no Building Code de New York, abria a possibilidade de aumentar a altura dos edifícios, desde que se recuasse da via pública o número de metros necessários para atingir as larguras de rua tratadas no artigo anterior.

"Como, de acordo com a definição dada pela mesma lei, na zona central não eram permitidas edificações recuadas do alinhamento, sinalizava-se claramente para a verticalização do centro, ao mesmo tempo em que se enunciavam seus limites e critérios" (Rolnik, 1997, p. 128).

O mesmo diploma fazia pioneiramente referência ao uso de elevadores (regulamentada especificamente pela lei municipal nº 2818/1925) e instituía a censura estética das fachadas principais dos edifícios (posteriormente incorporada ao Código de Obras Artur Saboya, em seus artigos 170 a 179), a fim de impor regularidade e rigidez em seus elementos, como balcões, ornatos, frisos, grades e janelas.

Com a promulgação do Código de Obras de 1929, assim como de sua consolidação, já sob o regime centralizador instituído após a Revolução de 1930, por meio do ato municipal nº 663, de 10/08/1934, desapareceram quase que por completo os óbices jurídicos à verticalização da zona central da cidade: à exceção da regra genérica

estipulando a altura máxima de 80m para quaisquer edifícios construídos na cidade, ressalvados aqueles situados nas ruas Barão de Itapetininga, 7 de Abril, Xavier de Toledo, Conselheiro Crispiniano, 24 de Maio e nas praças da República e Ramos de Azevedo, onde a altura máxima era de 50m (art. 181 do ato municipal nº 663/1934), praticamente todas as demais disposições do novo Código tratavam de permitir a sobrelevação dos edifícios para além da aplicação da regra de proporcionalidade com a largura da via pública (como era o caso do art. 145 do ato nº 663/1934²¹³).

Deste modo, o Código de Obras Artur Saboya, apesar de em seu art.142 determinar limites de altura em função da largura das vias, no que incorporou dispositivos conservados da lei municipal nº 2332/1920, estabeleceu tratamento diferenciado para os edifícios do centro da cidade, estipulando altura *mínima* de quatro pavimentos, exclusive o embasamento, para considerável parte das vias da zona central (art.180).

Mesmo a especial limitação de altura imposta aos edifícios construídos nas ruas Barão de Itapetininga, Xavier de Toledo, 7 de Abril, Conselheiro Crispiniano e 24 de Maio e nas praças Ramos de Azevedo e da República, prevista no art. 181 do Código Artur Saboya, sofreu importante modificação, haja vista que o ato nº 1366, de 19/02/1938 (já na administração Prestes Maia, portanto), mesmo conservando a altura máxima de 50m naqueles logradouros, determinou o número de pavimentos a serem construídos:

²¹³ A regra contida no art. 145 do Código Artur Saboya, de escalonamento dos corpos sobrelevados mediante recuo destes, inspirada na Zoning Law de Nova Iorque, substituiu o dispositivo da lei nº 2332/1920 que autorizava a sobrelevação mediante recuo dos andares construídos no alinhamento da rua, a fim de beneficiar-se da regra de proporcionalidade entre a altura do edifício e aquela aplicável a via mais larga.

“Ato nº 1366, de 19/02/38

Modifica o art. 181 do Ato nº 663, de 1934, que regula as edificações na rua Barão de Itapetininga e outras, e dá novas providências.

Art. 1º - Nas ruas Barão de Itapetininga, Xavier de Toledo, 7 de Abril, Conselheiro Crispiniano, 24 de Maio, na praça Ramos de Azevedo, na praça da República e na rua Marconi os prédios deverão ter, no alinhamento dessas vias, altura correspondente a dez pavimentos de três metros de pé-direito, exclusive os térreos (lojas, rés-do-chão e embasamento). Acima dessa altura, deverão atender ao art. 145 do Ato nº 663, de 1934, e não deverão ultrapassar a altura máxima de cinqüenta metros.

§ 1º - Na rua de São Bento o número de pavimentos será no máximo de seis.

§ 2º - Em qualquer outra via pública da cidade, a altura máxima dos prédios será de oitenta metros.

Art.2º - Para as edificações nas ruas Xavier de Toledo e Marconi, em lotes de menos de vinte metros de frente, deverão as fachadas subordinar-se às linhas arquitetônicas de um dos prédios contíguos, a juízo dos Departamentos de Obras e Serviços Municipais, de modo a formar um único conjunto arquitetônico.

Art. 3º - As disposições do presente ato aplicam-se aos prédios que venham a ser construídos, ampliados, reformados e reconstruídos”.

Diferentemente, portanto, do que previa a regra geral do Código de Obras então vigente, o ato nº 1366 estipulava alturas pela fixação de números de pavimentos, e não como função da largura da rua (Somekh, 1994, p. 188). Conforme se verifica pelo quadro 8, este diploma foi o primeiro de uma série em que, no pleno uso das prerrogativas autoritárias e centralizadoras conferidas ao prefeito da capital pela ordem jurídica do Estado Novo, Prestes Maia logrou impor, a parcela considerável da zona central da cidade, um novo padrão volumétrico, a princípio vinculado à implantação de seu *Plano de Avenidas*, mas na prática bem mais abrangente, em vista da inclusão de áreas sem relação direta com aquele *Plano*, como ruas secundárias localizadas na "cidade nova" (Marconi, 24 de Maio, Conselheiro Crispiniano, por exemplo).

Quadro 8 – Padrões mínimos de altura das edificações estipulados na legislação extravagante aplicável à zona central de São Paulo entre 1938 e 1954

LOGRADOURO	ALTURA MÍNIMA DAS EDIFICAÇÕES	DIPLOMA LEGAL
Rua Barão de Itapetininga	correspondente a dez pavimentos de três metros de pé-direito, exclusive os térreos (lojas, rés-do-chão e embasamento)	Ato nº 1366, de 19/02/38
Rua Xavier de Toledo	correspondente a dez pavimentos de três metros de pé-direito, exclusive os térreos (lojas, rés-do-chão e embasamento)	Ato nº 1366, de 19/02/38
Rua 7 de Abril	correspondente a dez pavimentos de três metros de pé-direito, exclusive os térreos (lojas, rés-do-chão e embasamento)	Ato nº 1366, de 19/02/38
Rua Conselheiro Crispiniano	correspondente a dez pavimentos de três metros de pé-direito, exclusive os térreos (lojas, rés-do-chão e embasamento)	Ato nº 1366, de 19/02/38
Rua 24 de Maio	correspondente a dez pavimentos de três metros de pé-direito, exclusive os térreos (lojas, rés-do-chão e embasamento)	Ato nº 1366, de 19/02/38
Praça Ramos de Azevedo	correspondente a dez pavimentos de três metros de pé-direito, exclusive os térreos (lojas, rés-do-chão e embasamento)	Ato nº 1366, de 19/02/38
Praça da República	correspondente a dez pavimentos de três metros de pé-direito, exclusive os térreos (lojas, rés-do-chão e embasamento)	Ato nº 1366, de 19/02/38
Rua Marconi	correspondente a dez pavimentos de três metros de pé-direito, exclusive os térreos (lojas, rés-do-chão e embasamento)	Ato nº 1366, de 19/02/38
Avenida Ipiranga	no alinhamento da rua deverá ser de 39 m.	Decreto-Lei nº 41, de 03/08/40
Avenida 9 de Julho (Trecho A - entre o largo da Memória e o viaduto Martinho Prado)	no alinhamento da fachada anterior, deverá ser de 29,00 m no trecho A, correspondendo normalmente a 1 pavimento térreo e 7 pavimentos superiores	Decreto-Lei 75, de 11/02/41
Rua Formosa	correspondente ao andar térreo e mais 10 (dez) ou 11 (onze) pavimentos altos	Decreto-Lei 400, de 27/02/47
Rua Quirino de Andrade	no alinhamento da rua, andar térreo e mais nove a doze pavimentos altos	Decreto-Lei 401, de 27/02/47
Rua da Consolação, no trecho entre as ruas João Adolfo e Major Quedinho	no alinhamento da rua, andar térreo e mais nove a doze pavimentos altos	Decreto-Lei 401, de 27/02/47
Rua Rodrigo Silva.	22 m (vinte e dois metros), equivalente a 6 (seis) pavimentos, inclusive o térreo	Decreto-Lei 426, de 07/07/1947
Cruzamentos da Alameda Barão do Rio Branco e rua dos Guaianazes com as alamedas Gleite e Nothmann	obrigatória e uniforme de seis pavimentos de três metros de pé-direito	Lei 4086, de 06/07/51
Praça Princesa Isabel	no alinhamento, correspondente a 11 (onze) pavimentos, incluindo o térreo	Lei 4375, de 22/04/53
Avenida Rio Branco	equivalente de 10 andares, mais o pavimento térreo	Lei 4608, de 31/12/54

Desta maneira, não apenas permitida, mas claramente *incentivada* pelo Estado, a possibilidade de construção em altura na zona central da cidade consolidou a enorme valorização dos terrenos da região e sua conseqüente especialização funcional terciária.

Não obstante a instituição de alturas fixas ou mínimas para as edificações represente, em tese, uma interferência na oferta de habitações, apta a reduzir seu preço, há de se ter em vista que, no caso da cidade de São Paulo, tal incremento na oferta não era geral, mas limitado à zona central, cujos terrenos ganhavam, assim, um elemento diferenciador que os valorizava em relação às demais regiões da cidade. Nestas, apesar de o limite máximo de altura ser de 80m, prevalecia o parâmetro de proporcionalidade de 1,5 vezes a largura das vias públicas, haja vista que, fora do centro, não existiam, praticamente, ruas de largura superior ao mínimo legal. Assim, somada ao tradicional perfil comercial e institucional que, desde o Império, caracterizava o uso dos edifícios da zona central, a progressiva valorização dos imóveis da região, decorrente da legislação especial ali aplicada, contribuiu para a expulsão de seus moradores e, portanto, para sua especialização funcional.

Por outro lado, a maximização da extração da renda fundiária pelos proprietários de imóveis da zona central foi diretamente beneficiada pela progressiva *diminuição*, na legislação, da altura mínima dos pés-direitos das edificações. Realizava-se, assim, a antiga aspiração de Victor da Silva Freire, que desde longa data preconizava a otimização da utilização dos terrenos urbanos, por meio da redução das alturas dos pés-direitos, a fim de permitir um maior número de pavimentos

dentro dos limites máximos de altura das edificações, que a seu ver deveriam estar relacionados diretamente à largura das respectivas vias públicas²¹⁴.

IV.26 - Legislação urbanística e indústria da construção em São Paulo

As origens remotas da indústria da construção civil em São Paulo podem ser encontradas no embate entre a idéia de “vocação agrária” da economia brasileira, defendida pelos *barões* do café no final do Segundo Império, e o movimento industrialista paulista, vinculado ao governo republicano estabelecido em 1889, de que trata o estudo hoje clássico de Nícia Vilela Luz (1978), *A luta pela Industrializa o do Brasil*.

Conforme bem observado por Bresser Pereira (1974, p. 210), apesar de se poder atribuir   economia cafeeira a aplica o do capital social para a implanta o da infra-estrutura necessária   industrializa o – contando, nesta tarefa, com forte apoio financeiro governamental -, “a oligarquia agrário-comercial não foi ela própria nem a investidora nem a principal financiadora das novas indústrias”.

Assim, contrariamente às teses, algo recorrentes, de que haveria um elo direto de continuidade entre a economia cafeeira e o processo de industrializa o ocorrido na Primeira República (a tese da *industrializa o induzida pelas exporta es*, defendida, entre outros, por Warren Dean) ou, por outro lado, de que a indústria nacional teria crescido apenas em fun o das sucessivas crises por que passaram

²¹⁴ Acerca das idéias de Victor da Silva Freire a respeito do tema, vide Somekh (1994, pp.83-88).

as exportações de café, particularmente durante a Primeira Guerra Mundial (a *teoria dos choques adversos* de Caio Prado Jr. e Nelson Werneck Sodré), consolidou-se o entendimento de que a indústria se desenvolveu no Brasil como *subproduto* das contradições inerentes à economia cafeeira. Esta, em função de seu próprio desenvolvimento capitalista, teria criado as pré-condições sobre as quais iria se assentar a economia industrial (imigração, trabalho assalariado, infra-estrutura de transportes, formação de um mercado consumidor, disponibilização de recursos financeiros etc.), estabelecendo-se um *ciclo conjunto* entre o capital cafeeiro e o capital industrial (Saes, 1989, pp.33-4).

Paralelamente, a influência exercida pelo processo imigratório sobre a dinâmica do modelo agro-exportador e a gênese da industrialização, se fez refletir, de igual modo, nas transformações por que passou a cidade de São Paulo, na exata medida das novas demandas e oportunidades decorrentes de seu crescimento. De fato, o ritmo de construções não acompanhava o crescimento progressivo da população (Lemos, 1985, p.56), o que demonstra, entre outras implicações, a incipiência da produção imobiliária em bases empresariais.

Por outro lado, as obras de “melhoramento” e embelezamento da zona central da cidade, custeadas pelo poder público e levadas a cabo em nome da higiene e salubridade das habitações, na prática ocasionaram uma rápida valorização imobiliária daquela área, ao mesmo tempo em que, paradoxalmente, agravaram os problemas de saúde pública relacionados à precariedade das habitações, em vista da elevação dos preços dos aluguéis e conseqüente proliferação de cortiços e sub-habitações. Conforme bem sumarizado por Pereira (1990, p. 2.3/5): “na virada do século, a moderna propriedade da terra havia, continuamente, transformado

a privatização do espaço da cidade em mercadoria de alto preço e em condição 'cara' para a reprodução da sociedade”.

Presente a necessária pressão no aspecto da demanda, temos que a indústria da construção civil em São Paulo nasce por obra de figuras de relevo do movimento industrialista paulista, como o próprio Victor da Silva Freire, Paula Souza e Ramos de Azevedo, seja à frente de centros de ensino e pesquisa, como a Escola Politécnica e o Liceu de Artes e Ofícios, seja na administração pública, propondo alterações na paisagem urbana, ou ainda na criação de empresas dedicadas à construção civil.

Já nos dois primeiros anos da República, verifica-se intensa movimentação no ramo imobiliário, com o início das atividades de diversas construtoras e empreendimentos ligados à produção de materiais, bem como de companhias de mútuo, como a Economizadora, a Brasil, a União Mútua e a Cooperativa Construtora Predial, encontrando-se entre estes empresários diversos ocupantes de cargos públicos de relevo, como deputados, senadores e presidentes de província. Apesar de serem raros os fazendeiros diretamente envolvidos nas atividades mencionadas, não há dúvida quanto à sua participação indireta, via financiamento, no mercado imobiliário, como forma de diversificar e proteger seus capitais, sempre sujeitos às oscilações inerentes ao café (Sampaio, 1994, pp. 20-1).

Ramos de Azevedo, em particular, merece destaque por seu papel como *aglutinador* dos diversos fatores envolvidos no desenvolvimento da indústria da construção paulistana, seja por sua atuação acadêmica e profissional, seja pela racionalidade empresarial com que organizava e administrava todas as fases do processo construtivo, em pioneira ruptura com o empirismo até então prevalecente, baseado no trabalho dos mestres de obras, padres e engenheiros militares (Nagamini,

1994, p.117). Para tanto, muito colaborou sua associação com a Casa Ernesto de Castro & Cia., vendedora e importadora de materiais de construção (Vargas et al., 1994, p.197) e seus estreitos vínculos com o capital cafeeiro disponível - particularmente o Banco União - que lhe permitiam custear suas obras durante o tempo necessário para a construção (Pereira, 1988, p. 109).

Certamente o escritório de Ramos de Azevedo e os interesses que gravitavam ao seu redor foram bastante beneficiados pela reforma do aparelho administrativo paulistano, que em nome da saúde pública e do higienismo, abandonou, na virada do século XIX para o século XX, sua posição de mero espectador, para tornar-se *agente* de transformação da cidade. Neste processo, que implicava uma inaudita proliferação de grandes obras públicas, houve uma rápida transição dos contratos individuais, firmados diretamente com profissionais da construção, para contratos com empreiteiras, em geral com o favorecimento, por parte do setor público, a determinados grupos e pessoas (Pereira, 1990, p.2.3/2).

Como subproduto desta interposição da figura do empreiteiro na intermediação do trabalho na construção civil, em estreita sintonia com os interesses dos proprietários de imóveis e reforçada pela “competência técnica” inerente aos diplomas conferidos pelos novos estabelecimentos de ensino de engenharia e arquitetura, temos a progressiva afirmação da tecnologia construtiva em detrimento da “arte” praticada pelos construtores italianos, num processo que culminará com a transformação dos “trabalhadores em edificações” em operários (Pereira, 1990, p.2.4/7)

A efervescência econômica do período ensejou o aparecimento de outras firmas construtoras calcadas em princípios empresariais, como o escritório de Samuel das Neves; a Companhia Construtora de Concreto Armado, de Lambert Riedling;

a Companhia Construtora Nacional e a Sociedade Comercial e Construtora, formada por politécnicos paulistas (Nagamini, 1994, pp.119-120). Tais empresas passam a dividir o mercado com as companhias estrangeiras, como a Hugh & Cooper e a Cristiani & Nielsen, que dominavam o cenário da construção durante a Primeira República (Souza, 1994, p.82).

No processo de paulatina verticalização das construções na cidade, após uma primeira fase baseada no emprego predominante de materiais importados, com a utilização integrada de elementos estruturais de ferro e alvenaria, consolida-se, a partir da década de 1920, a utilização do concreto armado como marca característica da engenharia de construção de prédios em geral em São Paulo (Nagamini, 1994, p.120). Para tanto, desenvolve-se paralelamente a pesquisa de materiais enfocada nas possibilidades do concreto armado, principalmente na Escola Politécnica e no Gabinete de Resistência de Materiais – posteriormente Laboratório de Ensaio de Materiais e Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) -, através de estudos efetuados por nomes como Hypolyto Pujol, Oscar Machado de Almeida, o já mencionado Antonio Francisco de Paula Souza, Ary Torres e Rômulo Romano.

Assim, não é de se estranhar que a primeira norma oficial publicada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, em 1940, a NB-1, tenha sido aquela referente ao *Cálculo e Execução de Obras de Concreto Armado*, elaborada pela Associação Brasileira de Cimento Portland, fundada quatro anos antes.

Portanto, vemos que o acelerado processo de verticalização da cidade, a partir da década de 1920, é contemporâneo da instalação, no país, da indústria de cimento,

em 1926, conforme apontado em estudos anteriores²¹⁵. Desta forma, estabelece-se uma convergência entre a demanda por matérias-primas para a emergente indústria da construção civil e a política de substituição de importações inaugurada a partir da quebra da Bolsa de Valores nova-iorquina, em 1929 e intensificada durante a Segunda Guerra Mundial (vide quadro 9).

Quadro 9 – Consumo nacional de cimento, por origem, entre 1920 e 1940

Ano	Cimento Importado (ton)	Cimento Nacional (ton)	Consumo Aparente (ton)
1920	172.992	-	172.992
1921	156.872	-	156.872
1922	319.550	-	319.550
1923	223.404	-	223.404
1924	317.152	-	317.152
1925	336.474	-	336.474
1926	396.322	13.382	409.704
1927	441.959	54.623	496.582
1928	456.212	87.964	544.176
1929	535.276	96.208	631.484
1930	384.503	87.160	471.663
1931	144.332	167.115	281.447
1932	160.534	149.453	309.987
1933	113.870	225.580	339.450
1934	125.702	323.909	449.611
1935	114.154	366.261	480.415
1936	78.198	485.064	563.262
1937	79.280	571.452	650.732
1938	54.092	617.896	671.982
1939	41.099	697.793	738.872
1940	22.786	744.673	767.057

Fonte: Sindicato Nacional da Indústria do Cimento, Rio de Janeiro, 1973. Adaptado a partir de Somekh, Nadia. *A cidade vertical e o urbanismo modernizador*, pp.123 e 163.

²¹⁵ Referimo-nos particularmente, aqui, aos trabalhos de Souza (1994), cap.3, e Somekh (1994), cap.4.

Como conseqüência, temos um extraordinário desenvolvimento técnico da construção em concreto no país, que certamente explica, em parte, as sensíveis diferenças estéticas e volumétricas entre o processo de verticalização de São Paulo, por exemplo, e o das metrópoles norte-americanas, cujo sistema construtivo baseou-se na tecnologia do aço²¹⁶.

Conforme nos explica Rolnik (1997, p. 192), a política de substituição de importações adotada após a Revolução de 1930 e incrementada durante a Segunda Guerra Mundial, período no qual Prestes Maia esteve à frente da prefeitura paulistana, disponibilizou consideráveis montantes de capital, os quais foram revertidos em grande parte no mercado imobiliário:

"O período compreendido entre 1937 e 1945 fez parte de uma fase de transformações urbanas de caráter estrutural. Até a década de 40, o circuito imobiliário tinha-se tornado uma das principais esferas de investimento de capitais gerados em operações industriais, mercantis e agrícolas. Na ausência de um mercado de capitais - só viabilizado em 1965 -, a propriedade imobiliária urbana era a aplicação financeira que apresentava maior rentabilidade e liquidez. A conjuntura da guerra, ao gerar grandes superávits na balança comercial, devido à quebra de importações, inflacionou a base monetária, elevando a oferta de crédito. Aliado à especulação generalizada que afetou todos os mercados e à expansão de fundos previdenciários, companhias de capitalização, caixas econômicas e companhias de seguro (que modificaram por completo os circuitos financeiros, ampliando sem precedentes a disponibilidade de crédito), o investimento nacional privado concentrou-se na atividade imobiliária, gerando um *boom* de construções".

²¹⁶ Num interessante estudo, em que traça um quadro do desenvolvimento técnico, tanto em nível industrial como acadêmico, das aplicações construtivas do concreto armado no Brasil, assim conclui Ficher (1994, p. 63) acerca das conseqüências, a longo prazo, da adoção desta tecnologia, em detrimento do aço:

"Por um lado, a transformação do concreto armado em sistema construtivo popular, empregado empiricamente em todo tipo de obra de pequena monta, sem exigir recurso a cálculos técnicos especiais. Por outro, contudo, sua presença e prestígio iriam impedir o desenvolvimento de tecnologia para a aplicação de outros sistemas estruturais, como o aço.

"Com a organização da siderurgia nacional em meados da década de 1940, um relativo interesse pelo emprego do aço propiciou o aparecimento de quadros técnicos, em geral com formação americana, especializados no cálculo de estruturas metálicas. (...)

"Mesmo assim, esta capacitação não seria suficiente para superar outros problemas de ordem econômica e técnica. Dentre estes, os conflitos de interesse entre as firmas produtoras de estruturas de aço para a construção civil e os cartéis do cimento, politicamente mais fortes".

Adquire sentido, portanto, o patrocínio, por parte do poder público, da verticalização da zona central da cidade, após a crise geral do capitalismo decorrente do *crack* de 1929: o mercado do café, submetido ao longo da Primeira República a sucessivas crises de superprodução, dava mostras evidentes de esgotamento como base econômica do país, razão pela qual se incumbiu o Estado, amparado pela ideologia vencedora em 1930, de oferecer alternativas de aplicação aos capitais disponíveis. Parte dessa solução residiu no fomento *direcionado* – ou seja, sem qualquer interferência na estrutura econômica ou nas relações sociais então vigentes - do mercado imobiliário e, conseqüentemente, da indústria da construção civil – fim para o qual a imposição de legislação de caráter ativo e transformador foi de grande utilidade.

IV.27 - Triunfo da vontade: a legislação e o Plano de Avenidas

Politicamente, a administração da cidade, desde a Revolução de 30, estava submetida a forte centralização, com o fechamento da Câmara Municipal e a instituição do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Assim, desde a gestão do prefeito nomeado Fábio Prado, entre 1934 e 1938, após o sucessivo revezamento de 11 prefeitos nos quatro anos anteriores, consolida-se o novo perfil tecnocrático da administração municipal, no qual a sociedade civil deixa de ter canais institucionais de participação política, como a Câmara Municipal - o que não significa que a administração estivesse imune a interferências e pressões exercidas por outros meios, não institucionais.

Prestes Maia, por seu turno, que governou durante praticamente todo o período em que vigorou o Estado Novo, a par de encontrar a prefeitura financeiramente saneada, foi certamente beneficiado pela reforma administrativa empreendida em 1936 pelo prefeito Fábio Prado, que através do ato municipal nº 1146 subordinou toda a administração municipal a apenas seis departamentos: Fazenda, Expediente e Pessoal, Jurídico, Cultural, Higiene e Obras e Serviços (Leme, 1982, p. 43).

Na prática, durante sua primeira administração como prefeito da Capital, além de materializar os principais pontos de seu *Plano de Avenidas*, Prestes Maia estimulou a verticalização, em particular da zona central da cidade. Emblemático neste sentido é o decreto-lei municipal nº 41 de 03/08/1941, que aqui transcrevemos parcialmente:

“Decreto-Lei nº 41, de 03/08/40

Regulamenta as construções na avenida Ipiranga e dá outras providências.

(...)

Art. 3º - A altura mínima dos edifícios no alinhamento da rua deverá ser de 39 m.

§ 1º - As fachadas das edificações deverão manter concordância de altura, na linha de confrontação, de forma a não permitir que possam ficar descobertas as paredes divisórias dos prédios contíguos.

§ 2º - São admitidos, nas fachadas, recuos e variações de altura, decorrentes de movimentação arquitetônica, que não incidam na proibição do parágrafo anterior.

Art. 4º - Acima da altura limitada no artigo anterior, deverá a construção obedecer aos seguintes recuos mínimos, fixados em relação a cada uma das linhas limítrofes do terreno:

a) até a cota de 52,00 m - recuo de 2,50 m;

b) acima da cota de 52,00 m - recuo de 4,50 m.

(...)

§ 3º - Os corpos superelevados, isto é, os que subirem além de 39,00 m, deverão obedecer às seguintes determinações:

a) a sua área deverá conter-se nos seguintes limites proporcionais à área do lote:

50% entre as cotas 39,00 e 52,00 m

40% entre as cotas 52,00 e 75,00 m

30% acima da cota 75,00 m.

b) será obrigatório o tratamento arquitetônico de todas as faces, em harmonia com a fachada principal.

c) quando a construção ou o terreno apresentarem irregularidades consideráveis, poderá a Prefeitura impor as restrições que julgar necessárias à regularização do perímetro do aludido corpo, ou à sua melhor harmonização com as conveniências estéticas ou urbanísticas do local;

(...)

Art. 5º - A altura máxima das edificações será de 115 metros, salvo nas esquinas de logradouros com largura mínima de 30 metros, onde poderão atingir a 135 metros.

§ único - Na verificação dessa altura não se consideram as flechas, torreões esguios, mastros e outras elevações meramente decorativas.

(...)

Art. 7º - A partir de 1950, os imóveis, sujeitos ao imposto territorial, os prédios térreos, ou assobradados, e os parcialmente executados nos termos do artigo anterior, que não hajam alcançado a altura fixada pelo art. 3º, sofrerão uma majoração de 20% no valor então vigente dos respectivos impostos, territorial ou predial.

§ único - A majoração, ora imposta, subsistirá enquanto não for completada ou construída edificação com a altura mínima fixada pelo art. 3º.

(...)

Art. 9º - As construções com mais de 20 pavimentos deverão ter ao nível do passeio público reentrância (portal, galeria, colunata ou arcada aberta), ocupando, no mínimo, 1/3 da frente do lote, com profundidade e superfície nunca inferior, respectivamente, a 3,50 m e 30 m².

§ único - Estudará a Prefeitura a concessão oportuna de favores especiais para os prédios que não possuírem corpos superelevados (art.4) e cujos pavimentos térreos apresentem recuos, galerias, colunatas ou arcadas, equivalentes a uma ampliação dos passeios, utilizáveis para mesas de cafés, bares, etc.

Art. 10º - As construções a que se refere este decreto-lei obedecerão às seguintes exigências:

I - O chanfro do pavimento térreo, nas esquinas de logradouros com largura mínima de 30m não será inferior a 5 m.

II - O pé-direito do pavimento térreo deverá medir 5 m, no mínimo.

III - As fachadas até a altura aproximada de 8 m terão revestimento de cantaria natural ou artificial, ou acabamento equivalente.

IV - As marquises deverão situar-se, aproximadamente, à altura de 8 m, abrigando, em regra, o andar térreo e a sobreloja.

§ único - As determinações constantes dos itens II e IV ficam sujeitas às alterações admitidas ou determinadas pela Prefeitura, para melhor concordância com prédios contíguos.

Art. 11 - Só serão permitidas reformas nos prédios obsoletos ou mesquinhos, atualmente existentes, quando se limitem a meros serviços de limpeza ou alterações estritamente exigidas pela higiene ou segurança”.

Verifica-se, aqui, o emprego, pela municipalidade, de tributos com finalidades extrafiscais, para o fim de impor certo padrão de verticalização naquela via de particular relevância para o êxito do *Plano de Avenidas*, seja pelo emprego punitivo de taxas devidas pelo exercício do poder de polícia, conforme consta do art. 6º, § 1º; seja pela majoração dos impostos territorial e predial, conforme determina o art. 7º²¹⁷.

²¹⁷ Neste ponto, fiamo-nos nos ensinamentos de Di Pietro (1998), que classifica as *limitações administrativas*, dentre as quais se inclui o exercício do poder de polícia, no rol das restrições do Estado sobre a propriedade privada – constituindo-se, portanto, em um dos instrumentos de política urbana previstos, inclusive, no Estatuto da Cidade (art. 4º, inciso V, alínea “c”). Por outro lado, as *taxas* cobradas pela municipalidade pelo exercício do poder de polícia, assim como os impostos territorial e predial, evidentemente, revestem-se de natureza eminentemente tributária (Carvalho, 1999, pp.30-1), razão pela qual seu emprego, aqui, tem caráter extrafiscal.

Consoante a forte centralização administrativa imposta pelo regime do Estado Novo, a aplicação de referidos instrumentos fiscais foi, de início, condicionada à aprovação pelo Governo Federal, conforme consta do art. 12 do decreto-lei nº 41/1940. Todavia, decorridos poucos meses, tal requisito deixou de existir, haja vista a promulgação do decreto-lei municipal nº 67, de 23/12/1940, que alterou a redação do art. 12 de forma a dar plena vigência aos instrumentos de que tratam os arts. 6º, § 1º e 7º do decreto-lei nº 41/1940

Conforme bem observado por Somekh (1994, p. 190), as soluções estéticas propostas na legislação promulgada por Prestes Maia, como o tratamento global das fachadas (art. 4º, §3º, “b”), encontra respaldo na arquitetura modernista, contrapondo-se ao ecletismo, que privilegiava a fachada principal e, em consequência, admitia a ocorrência de empenas cegas. Todavia, a inspiração fundamental de Prestes Maia é o zoneamento nova-iorquino, principalmente no que concerne à volumetria das edificações, com a adoção da solução construtiva dos recuos sucessivos dos andares superelevados (art.4º), hoje tão característicos da paisagem paulistana²¹⁸.

Como visto, Prestes Maia promulgara o ato municipal nº 1366, de 19/02/1938, que também instituiu, porém de maneira menos detalhada que no decreto-lei nº 41/1940, alturas mínimas para edifícios a serem construídos, ampliados, reconstruídos ou reformados em importantes vias da chamada “cidade nova”:

Na sua gestão logrou Prestes Maia promulgar, ainda, o decreto-lei municipal nº 75, de 11/02/1941, instituindo minuciosa regulamentação referente aos edifícios a serem

²¹⁸ De acordo com Taralli (1993, p. 147), “A difusão desse recurso é intensa na cidade, principalmente a partir da década de 40, quando a verticalização já é fato consumado na área central e bairros adjacentes. Sem dúvida, permanecendo as mesmas regras de ocupação e recuos dos lotes, tal artifício garante a construção de maior metragem quadrada pelo aumento do número de andares, atendendo aos interesses da produção de edifícios para renda (comerciais e habitacionais)”.

erigidos na sua radial-sul, a avenida 9 de Julho, com restrições semelhantes, em sua essência, àquelas impostas à avenida Ipiranga: alturas mínimas, superelevação condicionada a recuos sucessivos²¹⁹ e tratamento global das fachadas. Merece destaque, de igual modo, o decreto-lei municipal nº 92, de 02/05/1941, que alterou os limites da zona central da cidade, a fim de adequá-los ao projeto do perímetro de irradiação; estabeleceu alturas mínimas obrigatórias em diversos logradouros centrais e ampliou os limites máximos de altura dos edifícios na zona central. É de se ressaltar que, longe de se configurarem em *limitações* à verticalização, os parâmetros de altura estipulados pelo decreto-lei configuravam verdadeiro *estímulo* à construção de edifícios altos, uma vez que estavam bastante além da realidade da época.

Ficam evidentes, desta maneira, os estreitos vínculos entre o plano viário de expansão do centro proposto e executado por Prestes Maia e o processo de acelerada verticalização, não apenas regulado ou admitido pelo Estado, mas abertamente *patrocinado* por este, seja através de instrumentos tributários de natureza fiscal, seja pelo largo emprego de limitações administrativas de caráter positivo (impondo-se obrigações de fazer).

Numa demonstração do fôlego do novo modelo de urbanização da zona central, verificamos que mesmo após a saída de Prestes Maia da prefeitura paulistana, uma série de diplomas legais, como os decretos-leis municipais nº 400, 401 e 426 de 1947 e as leis municipais nº 4086/1951, 4375/1953 e 4608/1954, forçaram à verticalização de importantes logradouros da zona central, sempre em consonância

²¹⁹ "O efeito dessas leis que permitiam o escalonamento para atingir as alturas máximas, inspiradas no zoneamento americano, ao contrário do Código Artur Saboya, foi maléfico para a cidade, pois desencadeou uma 'corrida às alturas' para edifícios de escritórios, desviando da construção de prédios de moradias consideráveis quantias que teriam minorado a carência de habitações, incentivadas pela valorização desmensurada das propriedades" . (Lefèvre *apud* Somekh, 1994, p.192).

com os princípios do *Plano de Avenidas* e mantidos os padrões estéticos característicos do zoneamento norte-americano.

O Código de Obras de 1929, por seu turno, sofreu alguma alteração substancial apenas em 1955, com a promulgação da lei municipal nº 4615, de 13/01, que determinou novas regras no que concerne às condições gerais das edificações, às edificações para fins especiais e à execução das construções. Com isto, conforme bem observado por Taralli (1993, p. 186), inaugurou-se uma "nova fase de Códigos de Obras específicos ao projeto e à construção das edificações, separando-se definitivamente das questões urbanísticas"; ou seja, as questões referentes aos aspectos técnicos das edificações, como iluminação, insolação, ventilação e dimensões dos compartimentos, passaram a ser reguladas pela nova lei, enquanto que as questões extrínsecas ao projeto, de caráter urbanístico (de relação entre as construções individuais e o contexto urbano), como alinhamento, zoneamento, alturas dos edifícios (exclusive pés-direitos) e arruamentos, continuaram se ser reguladas pelo Código de Obras Artur Saboya, de 1929, acrescido de toda a legislação extravagante promulgada posteriormente.

Assim, o modelo de verticalização da zona central, baseado no aproveitamento intensivo do lote e na estipulação de alturas máximas superestimadas para as edificações, ou mesmo a franca imposição de alturas mínimas, encontrou guarida e legitimidade na legislação urbanística paulistana, pelo menos desde a década de 1920, consolidando-se na forma do Código de Obras de 1929.

Apresentando-se aos seus destinatários como instrumento racional, técnico e imparcial de intervenção do Estado no processo de construção e reconstrução da cidade, a legislação urbanística, codificada ou extravagante, logrou, todavia,

propiciar aos agentes interessados nas sucessivas transformações por que passou a cidade desde fins do século XIX até meados do século XX, um instrumento eficaz para a imposição de modelos urbanísticos muitas vezes excludentes e especulativos, sempre sob a proteção do mito da "igualdade de todos perante a lei".

Não ignoramos a urgência dos problemas advindos para a metrópole paulistana, no período aqui estudado, decorrentes do vertiginoso crescimento populacional e, conseqüentemente, da demanda por infra-estrutura urbana. Todavia, nos parece claro, de igual modo, que as transformações urbanísticas por que passou a cidade no mesmo período, dentre as quais se destacam os *melhoramentos* urbanos das primeiras décadas do século XX e a implantação do *Plano de Avenidas* de Prestes Maia, não implicaram no ataque aos reais problemas enfrentados pela maioria da população da cidade, como a carência de habitações, a falta de infra-estrutura de saneamento ou a deficiência do sistema de transportes públicos. Pelo contrário, a ação do Estado, manifesta na legislação urbanística do período, concentrou-se sobre prioridades eleitas pelos detentores do poder econômico: separação clara entre os espaços público e privado (afirmação do estatuto da propriedade fundiária absoluta); especificação de usos e funções dentro da cidade (consolidação da zona central como espaço próprio do comércio e de serviços); proteção do fator *localização* decorrente da especialização funcional de determinadas áreas (exclusão de certos usos e classes sociais indesejáveis); maximização da extração da renda fundiária (multiplicação do solo criado através da tolerância ou do incentivo à verticalização, diminuição de pés-direitos mínimos, aproveitamento intensivo do lote) e priorização do transporte individual em detrimento do transporte coletivo (*Plano de Avenidas*).

Neste contexto, com o advento do regime excepcional do Estado Novo, a legislação passou a exercer, preponderantemente, um papel *tecnológico* (intrínseco ao próprio conceito de direito positivo, diga-se de passagem), na exata medida da supressão dos instrumentos de controle e legitimação social e da necessidade de imposição de prioridades vinculadas à ideologia e aos interesses defendidos pelo governo central (o que não exclui, evidentemente, a possibilidade de que os interesses econômicos locais e do governo central possam eventualmente se confundir). Sua legitimidade passou a advir não mais do nível *político*, mas de sua *racionalidade* e conformidade com os princípios da *ciência* - no caso, o urbanismo.

Conclusões

A cidade de São Paulo, no intervalo de pouco mais de três quartos de século entre a promulgação do Código de Posturas de 1886, até o final da primeira administração de Prestes Maia frente à prefeitura paulistana, em 1945, foi objeto de drásticas e sucessivas transformações, que a alteraram radicalmente, em particular sua zona central.

Em fins do século XIX, a cidade de São Paulo passava por um intenso surto imobiliário, suscitado pela expansão da cultura cafeeira e pela dinamização dos meios de comunicação, com a instalação da malha ferroviária paulista. O enriquecimento da classe de proprietários rurais permitiu-lhes sublimar sua posição periférica no contexto do sistema econômico mundial, pela adoção de um *modus vivendi* moldado segundo os padrões das capitais européias. O palco escolhido foi a capital da província, que se expandiu horizontalmente, para além da colina histórica a que esteve restrita durante os três séculos posteriores à sua fundação, por meio do loteamento das diversas chácaras circundantes.

A promulgação da *Lei de Terras*, em 1850, que já havia conferido legitimidade e liquidez à propriedade absoluta do solo, propiciou, ao mesmo tempo, a imobilização dos capitais até então investidos na aquisição de mão-de-obra escrava, a restrição do acesso à terra por parte do crescente número de imigrantes e a emergência do lucrativo mercado de parcelamento e venda de lotes urbanos.

Para além da formação de bairros residenciais para a burguesia cafeeira ascendente, o mercado de lotes urbanos foi fortemente incrementado pelo crescimento populacional da cidade, em função do acelerado desenvolvimento da

indústria e demais atividades tipicamente urbanas, a partir da transição entre os séculos XIX e XX. Nesse sentido, a própria cidade torna-se matéria fungível, apta a integrar o ciclo conjunto que então se estabelecia entre o capital cafeeiro e o capital industrial.

O acelerado crescimento populacional trouxe à baila questões relativas ao *funcionamento* da cidade enquanto local de concentração e reprodução do capital, bem como quanto à precisa delimitação dos espaços público e privado e à proteção e valorização de certas áreas da cidade.

Neste contexto, a partir de fins do século XIX, o Estado passa a atuar de maneira mais direta sobre o controle e direcionamento da expansão da cidade, com a promulgação dos primeiros Códigos de Posturas, em 1875 e 1886, os quais permitem aos agentes submetidos às suas disciplinas conhecer aprioristicamente os fins e limites da ação estatal, ao mesmo tempo em que esta, escorada nos princípios informadores do direito positivo, chama a si a tutela da sociedade, sob a perspectiva do dever-ser, e *devora* a realidade ao seu alcance – a cidade, inclusive.

Na primeira década do século XX, um novo modelo de estética urbana, padronizado e regular, contrastante com o passado colonial, será imposto verticalmente ao ambiente construído por meio das propostas de melhoramentos que, a exemplo do que ocorrera na Capital Federal, utilizarão o discurso racional e científico do sanitarismo para fazer projetar na configuração da cidade a auto-imagem da classe dominante e os ideais políticos da República recém proclamada.

Tal verticalidade manifestava-se não apenas na ausência de participação política da maioria da população na discussão dos projetos, mas também na coerência ideológica e discursiva identificável nas propostas de intervenção, tanto no Rio de Janeiro como em São Paulo, bem como na falta de autonomia financeira municipal e

na concorrência da esfera estadual com os municípios na produção da legislação sobre matérias de caráter urbanístico²²⁰; ou seja, o eixo de toda a discussão política brasileira desde a Independência do país – a questão centralização/descentralização -, herança da estrutura político-administrativa herdada de Portugal, ressurgia com força, no momento em que, ao ser paulatinamente invertido o vetor das relações entre campo e cidade, as questões urbanas vinham à tona.

Com efeito, o debate que se inicia, na década de 1910, acerca da competência, da extensão e dos meios para execução dos projetos de transformação da zona central da cidade – quando pioneiramente se tratou não apenas da inclusão de áreas no tecido urbano, mas da modificação da cidade existente -, ao mesmo tempo em que expôs a subordinação política e financeira do município à esfera estadual, deu ensejo 1) à discussão, a ser aprofundada nas décadas seguintes, acerca do papel a ser desempenhado pelo Estado na gestão do espaço construído da cidade; 2) à redefinição das relações tradicionalmente estabelecidas entre a administração pública com os particulares – especialmente os proprietários de imóveis -; 3) ao exame mais aprofundado dos meios legais necessários à viabilização dos projetos de intervenção urbana e, finalmente, 4) à propositura de novos instrumentos para obtenção de recursos públicos, a qual implicava, invariavelmente, o questionamento da ordem federativa e tributária então vigente e das próprias relações entre o poder público e os tradicionais beneficiários dos investimentos invertidos por este na cidade.

Por outro lado, verificamos que a forma como se deu referida redefinição do papel do Estado, mesmo com a paulatina migração do direito urbano da esfera do direito

²²⁰ Exemplos disto temos na recorrente subordinação de considerável número de matérias de caráter urbanístico à disciplina dos Códigos Sanitários estaduais e na ingerência do governo estadual no projeto de melhoramentos elaborado pelo Departamento de Obras do município.

privado para a do direito público e, conseqüentemente, com a relativização do direito de propriedade, não exorbitou – e tampouco pretendeu fazê-lo –, em nenhum momento, o âmbito superestrutural alcançado pelo próprio ordenamento jurídico. Em outras palavras, o debate que, no período enfocado pelo estudo, em grande medida girou em torno da questão fundamental de o Estado atuar urbanisticamente em um contexto no qual figurava como um igual diante dos interesses privados, ao mesmo tempo em que não dispunha dos recursos necessários para fazer frente às implicações financeiras inerentes às intervenções pretendidas, foi travado “academicamente”, tanto por juristas quanto por urbanistas – os quais, a seu modo, procuraram informá-lo com os conhecimento próprios de suas áreas, mas sempre com respeito aos princípios basilares do ordenamento jurídico vigente e das instituições existentes.

Assim, partindo de pólos estanques do universo científico, mas convergindo ambos para o mesmo objeto – as normas jurídicas aplicáveis à cidade –, urbanismo e direito, tendo sempre por fundo os princípios da filosofia positivista e, portanto, comungando da mesma *ideologia de Estado*, ao longo das primeiras décadas do século XX foram capazes de construir um ramo autônomo do conhecimento: o direito urbanístico.

Portanto, verificamos que se gestou no seio da própria ordem liberal republicana a matriz ideológica que, na década de 1930, daria suporte à estigmatização da esfera política como espaço próprio para a discussão de propostas de intervenção na cidade, paulatinamente transformadas em questão eminentemente *técnica*. Tal discurso, conforme visto, encontrava ressonância não apenas entre a categoria dos “engenheiros”, como tem sido demonstrado por grande parte da bibliografia existente, mas igualmente junto a parte relevante do meio jurídico paulistano, com o

que se forjaram os meios que permitiram o desenvolvimento, entre nós, do direito urbanístico, como disciplina de feição caracteristicamente tecnológica.

Este desenvolvimento foi permeado, em grande medida, por sérios atritos entre a ordem jurídica e econômica existente e as aspirações dos urbanistas, em especial Victor da Silva Freire e Anhaia Mello. Entretanto, se para muitas das soluções propostas reiteradamente por ambos, mormente quando envolviam aspectos jurídicos, faltou a efetividade necessária a que produzissem efeitos em sua própria época, por outro lado abriram caminho, sem dúvida, para que os conceitos nelas expressos se difundissem, num primeiro momento no círculo de influência daqueles profissionais e, mais tarde, junto a parcelas mais amplas dos níveis de decisão política.

Nesse sentido, a primeira administração de Prestes Maia, assim como as teses por este defendidas pragmaticamente em seu Plano de Avenidas, representam, de certa forma, a síntese do desenvolvimento *possível* das idéias de Victor Freire e Anhaia Mello, no que concerne ao emprego da legislação urbanística como instrumento de intervenção do Estado no processo de construção e reconstrução da cidade.

Percebe-se, todavia, que a todos os citados faltou, muitas vezes, a adequada compreensão da história, da estrutura e do funcionamento do Estado brasileiro, esfinge cuja complexidade exige bem mais que o ilusório *fiat* proporcionado pelo manejo do sistema jurídico positivo para sua decifração. Se Prestes Maia foi bem sucedido na realização de seus projetos de intervenção urbana, é porque compreendeu melhor do que seus predecessores alguns aspectos dessa realidade, ao mesmo tempo em que foi agraciado por uma série de circunstâncias favoráveis, como o rearranjo tributário descentralizador feito pela Constituição de 1934, mantido pela ordem autoritária e centralizadora do Estado Novo.

A suposta *racionalidade e neutralidade*, intrínseca à legislação urbanística codificada a partir de fins do século XIX, bem como os novos padrões construtivos impostos à cidade, encetaram um silencioso, mas firme processo de substituição da cidade colonial por um novo ambiente, regular, funcionalmente definido e esteticamente uniforme na área central, ao mesmo tempo em que foi capaz de garantir a valorização e rentabilidade daquela área através da especialização de usos e do constante incentivo à verticalização, por meio da progressiva diminuição dos pés-direitos mínimos, da elevação das alturas permitidas ou, indiretamente, do alargamento de vias públicas.

Ou seja, se por um lado a extensão do amplo direito de uso e fruição da propriedade se viu restringido pela progressiva interferência do Estado na atividade privada, esta, por seu turno, suportou tal fato como o preço a pagar em face do imperativo de funcionamento e reprodução da própria ordem econômica, fundada na propriedade privada. Como compensação, ofereceu o Estado não apenas vantagens de médio e longo prazo, como o incentivo à verticalização, o incremento da rentabilidade dos terrenos ou a o fenômeno da escassez imobiliária induzida, mas também a tolerância, por longos períodos, a transferências diretas de recursos públicos a particulares, sob o pretexto de pagamento de indenizações por desapropriações decorrentes de obras públicas e a manutenção em vigência de legislação, neste aspecto, particularmente “tradicional” e escassa (comparada com a, geralmente, dinâmica e superabundante produção legislativa brasileira).

O incremento vertiginoso da população e a prevalência do transporte individual sobre o transporte público, forneceram a Prestes Maia e Ulhôa Cintra o necessário ensejo para a apresentação, na década de 1920, de seu projeto de expansão do centro através de um sistema de vias perimetrais e radiais, inspirado em modelos

estrangeiros e complementar a idéias já defendidas anteriormente por Victor da Silva Freire, ao mesmo tempo em que se esboçava a introdução do zoneamento na legislação urbanística paulistana, através da lei municipal nº 2611/23 e do ato municipal nº 127/31, este último promulgado durante a breve passagem de Anhaia Mello à frente da Prefeitura.

Inicialmente a lei municipal nº 2332/20, depois o Código de Obras "Artur Saboya", de 1929, deram a chancela legal para a verticalização da zona central, que de mera possibilidade converteu-se em *imperativo*, haja vista a elevação dos preços dos terrenos provocada pelo tratamento diferenciado dispensado à área pela legislação e a consolidação do modelo viário imaginado por Prestes Maia e posto em prática na década de 1930, no qual a zona central era o ponto focal.

Não por acaso, o acelerado processo de verticalização da cidade, na década de 1920, é contemporâneo da instalação, no país, da indústria do cimento, cuja demanda será beneficiada pela crise geral do capitalismo de 1929 e pela conseqüente política de substituição de importações adotada no governo Vargas e intensificada durante a Segunda Guerra Mundial. Tal fato marcou decisivamente a estética urbana da época, uma vez que o modelo nova-iorquino de verticalização adotado no Plano de Avenidas de Prestes Maia será adaptado às nossas condições, aprimorando-se a tecnologia construtiva do concreto em lugar do aço.

Por outro lado, a disponibilização de capitais proporcionada pela política de substituição de importações e a posição econômica do Brasil na conjuntura da Segunda Guerra incrementaram grandemente o mercado imobiliário, particularmente em São Paulo, cabendo, em última análise, a Prestes Maia, fornecer o necessário respaldo legal para a inversão, na cidade, desta oferta de capitais, vez que a justificativa técnica já havia sido fornecida através de seu Plano de Avenidas.

Fazendo reproduzir, no âmbito local, o *modus operandi* do Estado Novo de administração centralizada, por meio de decretos-lei e atos do Poder Executivo, Prestes Maia logrou executar parte considerável de seus projetos viários, aos quais soube vincular, através da hábil manipulação da legislação, o implemento, na zona central da cidade, de seu modelo de *urbs* moderna, misto da verticalidade nova-iorquina com a homogeneidade e monumentalidade da Paris de Haussmann.

Neste aspecto, Prestes Maia representa o exemplo concreto, eficaz e acabado de fusão entre a *tradição centralizadora do Estado brasileiro* (durante o período do Estado Novo havia uma relação vertical quase direta entre o governo central e as administrações locais) e o discurso *científico* como instância legitimadora de transformações urbanas radicais, paulatinamente institucionalizado na administração pública através de quadros técnicos dedicados ao estudo e apresentação de soluções para as anomalias urbanas. Estas deixam, conseqüentemente, de ser apresentadas como questões sociais ou econômicas, mas sim como *objetos delimitados do conhecimento*, passíveis de serem saneados por meio da correta instrumentalização da legislação própria - urbanística -, que neste sentido pretende se apresentar, mais uma vez, como neutra, racional e eqüidistante dos interesses econômicos e políticos subjacentes.

Com este trabalho, portanto, buscamos não apenas demonstrar empiricamente como o direito urbanístico exerceu efetiva influência sobre sucessivas transformações do ambiente construído paulistano, fato que hoje se afigura evidente, mas também principiar o vasculhamento histórico dos pressupostos que tornaram possível ao direito urbanístico desempenhar seus múltiplos papéis - garantidor, tecnológico, legitimador - numa sociedade como a nossa, marcada por tantos conflitos e desigualdades.

Referências bibliográficas

- ALBUQUERQUE, Alexandre As Grandes Avenidas e os melhoramentos. **Revista de Engenharia**, São Paulo, v. 1, nº 2, jul. 1911, p. 44-5.
- ALMEIDA, F. H. M. Prefácio. In: **Ordenações Filipinas**. São Paulo: Saraiva, 1957. v.1
- ALMEIDA, Lacerda de. Desapropriação por utilidade pública; parecer datado de 10 de junho de 1913. In: PEREIRA, Horácio Gonçalves. **Recursos municipais: jurisprudência do senado paulista e dos tribunais do país**. 2.ed.cor.aum. São Paulo: São Paulo Editora, 1928, v. 1, p. 784-802..
- ALTHUSSER, Louis. **Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado**. 3.ed. Lisboa: Presença, 1980.
- ALVES, Alaôr Caffé. **Estado e ideologia: aparência e realidade**. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- ALVES, Alaôr Caffé. **Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro**. São Paulo: Bushatsky/Emplasa, 1981.
- AMARAL, Azevedo. Política e serviço público. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, v.1, nº 1, abr. 1938, p. 13-5.
- ANDERSON, Perry. **Linhagens do Estado absolutista**; trad. João Roberto Martins Filho. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- ANDRADE, Francisco de Paula Dias de. **Subsídios para o estudo da influência da legislação na ordenação e na arquitetura das cidades brasileiras**. São Paulo: Escola Politécnica, 1966. (Tese de cátedra).
- ANTONIETTI, Guy. **A economia medieval**; trad. Hilário Franco Jr. São Paulo: Atlas, 1977.
- ARRUDA, Braz de Sousa. Diferença entre direito administrativo e ciência da administração. **Revista da Faculdade de Direito de São Paulo**, São Paulo, v. 21, 1920a, p. 61-96.
- ARRUDA, Braz de Sousa. Em relação à parede dos operários. **Revista da Faculdade de Direito de São Paulo**, São Paulo, v. 21, 1920b, p. 373-8.

- ARRUDA, Braz de Sousa. O socialismo harmônico e a questão social. **Revista da Faculdade de Direito de São Paulo**, São Paulo, v. 22, 1926, p. 9-24.
- AYRES NETTO, Gabriel. **Código de obras**. 5.ed.atual. São Paulo: Lep, 1955.
- BANDEIRA, Manuel; ANDRADE, Carlos Drummond de. **Rio de Janeiro em prosa e verso**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1965.
- BARBOSA, Maria do Carmo Bicudo. **“Tudo como dantes no Quartel de Abrantes”: as práticas da produção do espaço da cidade de São Paulo (1890-1930)**. São Paulo: FAUUSP, 1987. (Tese de doutorado)
- BARROS, Henrique da Gama. **História da administração pública em Portugal nos séculos XII a XV**. 2.ed. Lisboa: Sá da Costa, 1945, t.1.
- BASTIDE, Roger. **Brasil, terra de contrastes**. São Paulo: Difel, 1975.
- BENETTI, Pablo Cesar. **Projetos de avenidas no Rio de Janeiro (1830-1995)**. São Paulo: FAUUSP, 1997. (Tese de doutorado).
- BENEVOLO, Leonardo. **As origens da urbanística moderna**; trad. Conceição Jardim e Eduardo L. Nogueira. Lisboa: Presença, 1981.
- BERLINCK, E. I. A padronização da tinta de escrever "azul-preta". **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, v.1, nº2, maio de 1938, p. 14-7.
- BETTENSON, Henry. **Documentos da Igreja cristã**; trad. Helmuth Alfredo Simon. São Paulo: Aste, 1963.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**; trad. Marco Aurélio Nogueira. 4.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**; trad. Maria C.C.L. dos Santos. 6.ed. Brasília: Ed.UnB, 1995.
- BOSI, Alfredo. **Dialética da colonização**. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Empresários e administradores no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1974.
- BRITO, Mônica Silveira. **A participação da iniciativa privada na produção do espaço urbano: São Paulo, 1890-1911**. São Paulo: FFLCH-USP, 2000. (Dissertação de mestrado)
- CAENEGEM, R.C. van. **Uma introdução histórica ao direito privado**; trad. Carlos Eduardo Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

- CAMPOS, Candido Malta. **Os rumos da cidade: urbanismo e modernização em São Paulo**. São Paulo: Senac, 2002.
- CARNAXIDE, Antonio de Sousa Pedroso. **O Brasil na administração pombalina**. 2.ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1979.
- CARONE, Edgard. **O tenentismo**. São Paulo: Difel, 1975.
- CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 11.ed.rev. São Paulo: Saraiva, 1999.
- CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**; trad. Arlene Caetano. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983.
- CASTELLS, Manuel. **Problemas de investigações em sociologia urbana**. 2.ed. Lisboa: Presença, 1979.
- CASTILLO, Ricardo Abid. **A fragmentação da terra: propriedade fundiária absoluta e espaço mercadoria no município de São Paulo**. São Paulo: FFLCH-USP, 1993. (Dissertação de mestrado)
- CINTRA, João Florence de Ulhoa. Projeto de uma avenida circular constituindo perímetro de irradiação. **Boletim do Instituto de Engenharia**, São Paulo, v. 5, nº 24, jan./mar. 1924, p. 331-6.
- CLAVAL, Paul. **Espaço e poder**; trad.W.Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- COMISSÃO INTERESTADUAL DA BACIA PARANÁ-URUGUAI. **Normas Gerais de construção e urbanismo para cidades do interior**. São Paulo, 1955.
- CORREIA, Fernando Alves. **O plano urbanístico e o princípio da igualdade**. Coimbra: Almedina, 1989.
- COSTA, Emília Viotti da. **Da Monarquia à República: momentos decisivos**. 5.ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- COSTA, M. J. A . Nota de apresentação. In: **ORDENAÇÕES Afonsinas**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1984, livro I. (Fac-símile da edição feita na Real Imprensa da Universidade de Coimbra em 1792).
- DAHRENDORF, R. Sociologia e sociedade industrial. In: FORACCHI, Marialice Mencarini; MARTINS, José de Souza. **Sociologia e sociedade**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1978.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. As leis municipais e o direito de construir. **Revista da Faculdade de Direito da USP**, São Paulo, nº 64, 1970, p. 105-126.

- DANTES, Maria Amélia M. Os positivistas brasileiros e as ciências no final do século XIX. In: HAMBURGUER, Amélia Império et al. (orgs.). **A ciência nas relações Brasil-França (1850-1950)**. São Paulo: Fapesp/Edusp, 1996, p. 49-63.
- DEÁK, Csaba. O mercado e o Estado na organização espacial da produção capitalista. **Espaço e Debates**, São Paulo, nº 28, 1989, p. 18-31.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 9.ed. São Paulo: Atlas, 1998.
- DOLHNIKOFF, Miriam. Elites regionais e a construção do Estado Nacional. In: JANCSÓ, Istvan (org.) **Brasil: formação do Estado e da nação**. São Paulo; Ijuí: Hucitec; Ed. da Universidade de Ijuí; Fapesp, 2003.
- DUBY, Georges. **Guerreiros e camponeses: os primórdios do crescimento econômico europeu do século VII ao século XII**; trad. Elisa Pinto Ferreira. Lisboa: Estampa, 1980.
- FAGUNDES, M. Seabra. **Da desapropriação no direito brasileiro**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1942.
- FAUSTO, Boris. **A Revolução de 30: historiografia e história**. São Paulo: Brasiliense, 1972.
- FERNANDEZ, Antonio Carceller. **Instituciones de derecho urbanístico**. Madri: Montecorvo, 1977.
- FERRAZ JR., Tércio Sampaio. **Função social da dogmática jurídica**. São Paulo: Max Limonad, 1998.
- FERRAZ JR., Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1996.
- FERREIRA, Gabriela Nunes. **Centralização e descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e visconde de Uruguai**. São Paulo: Ed. 34, 1999.
- FICHER, Sylvia. Edifícios altos no Brasil. **Espaço e Debates**, São Paulo, nº 37, 1994, p. 61-76.
- FIGUEIREDO, Carmem Lúcia Negreiros de. **O fim do sonho republicano: o lugar da ironia em Lima Barreto**; prefácio de Antonio Houaiss. Rio de Janeiro: Leviatã, 1994.
- FRANCO JR., Hilário. **Idade Média: nascimento do Ocidente**. 4.ed. São Paulo: Brasiliense, 1992.

- FREIRE, Victor da Silva. **A cidade salubre**. São Paulo: Tipografia Brazil de Rothschild, 1915.
- FREIRE, Victor da Silva. A orientação do engenheiro nacional. **Boletim do Instituto de Engenharia**, São Paulo, v. 1, nº 1, out. 1917a, p. 3-69.
- FREIRE, Victor da Silva. Códigos sanitários e posturas municipais sobre habitações (alturas e espaços): um capítulo de urbanismo e de economia nacional. **Boletim do Instituto de Engenharia**, São Paulo, v. 1, nº 1, out. 1917b, p. 229-427.
- FREIRE, Victor da Silva. Fatos e idéias. **Revista do Brasil**, São Paulo, v. 1, jan. 1916a, p. 53-63.
- FREIRE, Victor da Silva. Melhoramentos de São Paulo. **Revista Politécnica**, São Paulo, v. 6, nº 33, fev./mar. 1911, p. 91-145.
- FREIRE, Victor da Silva. O problema municipal do ponto de vista americano. **Revista do Brasil**, São Paulo, v. 3, set. 1916b, p. 74-92.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - FGV. **Dicionário de Ciências Sociais**; coord. geral de Benedicto Silva. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1986.
- FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. 13.ed. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1975.
- GILISSEN, John. **Introdução histórica ao direito**; trad. A. M. Hespanha e L. M. Malheiros Macaista. Lisboa: Fund. Calouste Gulbenkian, 1988.
- GODOY, Mayr. **A Câmara Municipal: uma estrutura política do poder legislativo na ordem local brasileira**. São Paulo: J. Bushatsky, 1978.
- GOMES DA SILVA, Nuno J. Espinosa. **História do direito português: fontes de Direito**. 2.ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1991.
- GONÇALVES, Maria Flora. Processo de urbanização no Brasil: delimitação de um campo de pesquisa. **Espaço e Debates**, São Paulo, nº 28, 1989, p. 67-79.
- GROSTEIN, Marta Dora. **A cidade clandestina: os ritos e os mitos - o papel da "irregularidade" na estruturação do espaço urbano no município de São Paulo, 1900-1987**. São Paulo: FAUUSP, 1987. (Tese de doutorado)
- GUENÉE, Bernard. **O Ocidente nos séculos XIV e XV: os Estados**; trad. Luiza Maria F. Rodrigues. São Paulo: Pioneira/EDUSP, 1981.
- HESPANHA, Antonio Manuel. **Às vésperas do Leviathan: instituições e poder político - Portugal - Sec. XVII**. Coimbra: Almedina, 1994.

- HESPAÑA, Antonio Manuel. O poder eclesiástico: aspectos institucionais. In: MATTOSO, José (dir.) **História de Portugal**. Lisboa: Estampa, 1992, v.4 - O antigo regime: 1620-1807.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 12.ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1978.
- KELSEN, Hans. **Teoria general del Derecho y del Estado**. Mexico: UNAM, 1969.
- KELSEN, Hans. **Teoria pura do Direito**. 4.ed. São Paulo: Martins Fontes, 1995.
- LAFER, Celso. **O sistema político brasileiro**. São Paulo: Perspectiva, 1975.
- LAMOUNIER, Bolívar. Formação de um pensamento político autoritário na Primeira República: uma interpretação. In: FAUSTO, Bóris (dir.) **História geral da civilização brasileira**. São Paulo: Difel, 1977, t. 3, v. 2 – Sociedade e instituições (1889-1930), p. 343-74.
- LARES, Omar. **Legislacion urbanistica comparada**. Caracas: Fondo Editorial Comun, 1971.
- LE CORBUSIER. **A Carta de Atenas**. São Paulo: Hucitec/EDUSP, 1993.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1978.
- LEME, Maria Cristina da Silva. **Planejamento em São Paulo: 1930-1969**. São Paulo: FAUUSP, 1982. (Dissertação de mestrado)
- LEMOS, Carlos A. C. **A República ensina a morar (melhor)**. São Paulo: Hucitec, 1999.
- LEMOS, Carlos A. C. **Alvenaria Burguesa**. São Paulo: Nobel, 1985.
- LEONZO, Nanci. A propriedade. In: SERRÃO, Joel; MARQUES, A. H. Oliveira. **Nova História da expansão portuguesa**. Lisboa: Estampa, 1986, v.8 - O império luso-brasileiro, 1750-1822.
- LESSA, Pedro Augusto Carneiro. Filosofia do Direito. **Revista da Faculdade de Direito de São Paulo**, São Paulo, v. 7, 1899, p. 303-35.
- LÉVI-STRAUSS, Claude. **Tristes trópicos**; trad. Rosa Freire D'Aguiar. São Paulo. Cia. das Letras, 1996.

- LOJKINE, Jean. O papel do Estado na urbanização capitalista: da política estatal à política urbana. In: FORTI, Reginaldo. (org.). **Marxismo e urbanismo capitalista**. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.
- LOPES, José Reinaldo de Lima. **As palavras e a Lei: Direito, ordem e justiça na história do pensamento jurídico moderno**. São Paulo: FADUSP, 2003. (Tese de livre-docência)
- LOPES, José Reinaldo de Lima. Iluminismo e jusnaturalismo no ideário dos juristas da primeira metade do século XIX. In: JANCSÓ, Istvan (org.) **Brasil: formação do Estado e da nação**. São Paulo; Ijuí: Hucitec; Ed. da Universidade de Ijuí; Fapesp, 2003b.
- LOT, Ferdinand. **O fim do mundo antigo e o princípio da Idade Média**; trad. Emanuel Godinha. Lisboa: Edições 70, 1985.
- LOVE, Joseph L. **A locomotiva: São Paulo na federação brasileira, 1889-1937**. São Paulo: Paz e Terra, 1982.
- LUZ, Nícia V. **A luta pela industrialização do Brasil**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1978.
- MACHADO, Alcântara. **Problemas municipais**. São Paulo: O Estado de São Paulo, 1917.
- MAIA, Francisco Prestes. **Os melhoramentos de São Paulo**. São Paulo: PMSP, 1945.
- MAIA, Francisco Prestes. **Um estudo de um Plano de Avenidas para a cidade de São Paulo**. São Paulo: Melhoramentos, 1930.
- MAIA, Francisco Prestes; CINTRA, João Florence de Ulhoa. Um problema atual: os grandes melhoramentos de São Paulo. **Boletim do Instituto de Engenharia**, São Paulo, v.6, nº 26-7, out. 1924a-mar. 1925, p. 56-60; v.6, nº 28, mar./jun. 1925a, p. 91-4; v. 6, nº 29, jul./out. 1925b, p. 121-32; v. 6, nº 31, mar./jun. 1926, p. 225-32.
- MARQUES, J. M. de Azevedo. O imposto para o calçamento das ruas. In: PEREIRA, Horácio Gonçalves. **Recursos municipais: jurisprudência do senado paulista e dos tribunais do país**. 2.ed.cor.aum. São Paulo: São Paulo Editora, 1928, v. 2, p. 51-65.
- MARX, Murillo. **Cidade no Brasil: terra de quem ?** São Paulo: Edusp/Nobel, 1991.
- MARX, Murillo. **Nosso chão: do sagrado ao profano**. São Paulo: Edusp, 1988.

- MATTOSO, J.; SOUSA, A . A consolidação da monarquia e a unidade política. In: MATTOSO, José (dir.) **História de Portugal**. Lisboa: Estampa, 1992, v.2 - A monarquia feudal: 1096-1480.
- MATTOSO, José (dir.) **História de Portugal**. Lisboa: Estampa, 1992, v.4 - O antigo regime: 1620-1807.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 13.ed.atual. São Paulo: Malheiros, 2003.
- MELHORAMENTOS de São Paulo. **Revista de Engenharia**, São Paulo, v.1, nº 2, jul. 1911a, p. 37-43.
- MELHORAMENTOS de São Paulo: a primeira seção do plano Bouvard. Os “blocos” do vale Anhangabaú. **Revista de Engenharia**, São Paulo, v. 1, nº 4, set. 1911b, p. 97-9.
- MELLO, Luiz Ignácio de Anhaia. A cidade, problema de governo. **Boletim do Instituto de Engenharia**, São Paulo, nº 43, dez. 1928b, p. 278-87.
- MELLO, Luiz Ignácio de Anhaia. A econômica da terra urbana. **Revista Politécnica**, São Paulo, ser. 12, nº 105, mai./jun. 1932a, p. 235-41; ser. 12, nº 106, nov./dez. 1932b, p. 357-63; ser. 12, nº 107, jan./fev. 1933a, p. 419-33; ser. 12, nº 108, mar./abr. 1933b, p. 535-42.
- MELLO, Luiz Ignácio de Anhaia. A verdadeira finalidade do urbanismo. **Boletim do Instituto de Engenharia**, São Paulo, nº 51, ago. 1929c, p. 106-12.
- MELLO, Luiz Ignácio de Anhaia. Os arautos da tecnocracia: Frederick Ackerman, Walter Rautenstrauch, Basset Jones, Howard Scott. **Boletim do Instituto de Engenharia**, São Paulo, v. 17, nº 90, mai. 1933d, p. 279-82; v. 18, nº 91, jun. 1933e, p. 3-7.
- MELLO, Luiz Ignácio de Anhaia. Regulamentação dos serviços de utilidade pública. **Boletim do Instituto de Engenharia**, São Paulo, v. 12, nº 59, abr. 1930b, p. 183-209.
- MELLO, Luiz Ignácio de Anhaia. Urbanismo e suas normas para organização de planos. **Boletim do Instituto de Engenharia**, São Paulo, v. 17, nº 89, abr. 1933c, p. 209-14.
- MELLO, Luiz Ignácio de Anhaia. Urbanismo. **Boletim do Instituto de Engenharia**, São Paulo, nº 42, nov. 1928a, p. 235-43.
- MELLO, Luiz Ignácio de Anhaia. Urbanismo: o problema financeiro. **Boletim do Instituto de Engenharia**, São Paulo, nº 46, mar. 1929b, p. 102-21.

- MELLO, Luiz Ignácio de Anhaia. Urbanismo: regulamentação e expropriação. **Boletim do Instituto de Engenharia**, São Paulo, nº 45, fev. 1929a, p. 55-64.
- MENDES JR., João. As idéias de soberania, autonomia e federação. **Revista da Faculdade de Direito de São Paulo**, São Paulo, v. 20, 1912, p. 247-59.
- MORALES DE LOS RIOS FILHO, Adolpho. Passos, o Haussmann brasileiro. **Boletim do Instituto de Engenharia**, São Paulo, v. 26, nº 126, out./nov./dez. 1936, p. 93-9.
- MOTTA, Benedicto. **O homem, a sociedade, o direito em Marx**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.
- MUKAI, Toshio. **Direito e legislação urbanística no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1987.
- MUMFORD, Lewis. **A cultura das cidades**; trad. Neil R. da Silva. Belo Horizonte: Itatiaia, 1961.
- NAGAMINI, M. Construção de edifícios e engenharia urbana. In: MOTOYAMA, S. (coord.) **Tecnologia e industrialização no Brasil: uma perspectiva histórica**. São Paulo: Ed. Unesp, 1994.
- NASCIMENTO, Benedicto Heloiz. **A ordem nacionalista brasileira: o nacionalismo como política de desenvolvimento durante o governo Vargas, 1930/1945**. São Paulo: Humanitas/IEB, 2002.
- NOGUEIRA, Antônio de Pádua Ferraz. **Desapropriação e urbanismo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.
- OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- ORDENAÇÕES Afonsinas. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1984, livro I. (Fac-símile da edição feita na Real Imprensa da Universidade de Coimbra em 1792).
- ORDENAÇÕES Filipinas. São Paulo: Saraiva, 1957, v.1.
- ORDENAÇÕES Manuelinas. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1984, livro I. (Fac-símile da edição feita na Real Imprensa da Universidade de Coimbra em 1797).
- OSELLO, Marcos Antonio. **Planejamento urbano em São Paulo (1899-1961): introdução ao estudo dos planos e realizações**. São Paulo: EAESP/FGV, 1983. (Dissertação de mestrado)

- PENHA, Eli Alves. **A criação do IBGE no contexto da centralização política do Estado Novo**. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, 1993. (Memória Institucional, 4)
- PEREIRA, Armando de Arruda. O arranha-céu: sua história, alguns fatos interessantes. **Boletim do Instituto de Engenharia**, São Paulo, v. 9, nº 40, set. 1928, p. 172-7.
- PEREIRA, Horácio Gonçalves. **Recursos municipais: jurisprudência do senado paulista e dos tribunais do país**. 2.ed.cor.aum. São Paulo: São Paulo Editora, 1928, 2v.
- PEREIRA, João O. de Lima. Taxa de calçamento. In: PEREIRA, Horácio Gonçalves. **Recursos municipais: jurisprudência do senado paulista e dos tribunais do país**. 2.ed.cor.aum. São Paulo: São Paulo Editora, 1928, v. 2, p. 66-74
- PEREIRA, Paulo C. X. **Espaço, técnica e construção: o desenvolvimento das técnicas construtivas e a urbanização do morar em São Paulo**. São Paulo: Nobel, 1988.
- PEREIRA, Paulo C. X. **Questão da construção: urbanização e industrialização em São Paulo (1872-1914)**. São Paulo: FFLCH-USP, 1990. (Tese de doutorado)
- PEREIRA, Wladimir (coord.) **Manual de introdução à Economia**. São Paulo: Saraiva, 1985.
- PINTO, Victor Carvalho. **Plano Diretor e direito de propriedade: contribuição para o desenho industrial da política urbana brasileira**. São Paulo: FADUSP, 2001 (Tese de doutorado)
- PIRENNE, Henri. **História econômica e social da Idade Média**. São Paulo: Mestre Jou, 1966.
- PIRES DO RIO, José. As informações que o dr. Pires do Rio, prefeito da Capital, enviou à Câmara Municipal. In: PEREIRA, Horácio Gonçalves. **Recursos municipais: jurisprudência do senado paulista e dos tribunais do país**. 2.ed.cor.aum. São Paulo: São Paulo Editora, 1928, v. 2, p. 87-100.
- POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.
- POUND, Roscoe. Urbanismo: os problemas econômicos e sociais da lei; resumo e tradução de Luiz I. de Anhaia Mello. **Boletim do Instituto de Engenharia**, São Paulo, nº 48, mai. 1929, p. 235-8.
- PRADO JR., Caio. **Evolução política do Brasil e outros estudos**. São Paulo: Brasiliense, 1953.

PRADO JR., Caio. **História econômica do Brasil**. 12.ed. São Paulo: Brasiliense, 1970.

PRADO, Antônio Arnoni. **Lima Barreto: o crítico e a crise**. Rio de Janeiro: Cátedra, 1976.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Coordenadoria Geral de Planejamento. **O planejamento urbano em São Paulo: documentos**. São Paulo: PMSP/COGEP/FUNDAP, 1979.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. O coronelismo numa interpretação sociológica. In: FAUSTO, Bóris (dir.) **História geral da civilização brasileira**. São Paulo: Difel, 1975, t. 3, v. 1 – Estrutura de poder e economia (1889-1930), p. 153-90.

REIS FILHO, Nestor Goulart. **Contribuição ao estudo da evolução urbana do Brasil (1500-1720)**. São Paulo: Pioneira/EDUSP, 1968.

REIS FILHO, Nestor Goulart. **Urbanização e teoria: contribuição ao estudo das perspectivas atuais para o conhecimento dos fenômenos de urbanização**. São Paulo: FAUUSP, 1967. (Tese de cátedra)

ROCHA FILHO, Gustavo Neves da. **O município e a política urbana no Brasil**. São Paulo: FAUUSP, 1986. (Tese de doutorado)

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

RUIZ, Rafael. Colonos e jesuítas no planalto: a força dos usos e costumes na vila de São Paulo. In: CAMARGO, Ana Maria de A (coord.). **São Paulo: uma longa história**. São Paulo: CIEE, 2004.

SABOYA, Artur. Os melhoramentos de São Paulo. **Boletim do Instituto de Engenharia**, São Paulo, v. 12, nº 56, jan. 1930, p. 18-22.

SAES, Flávio A. M. de. São Paulo republicana: vida econômica. PORTA, Paulo (org.). **História da cidade de São Paulo**. São Paulo: Paz e Terra, 2004, v. 3 - A cidade na primeira metade do século XX, p. 215-57.

SAES, Flávio A. M. de. A controvérsia sobre a industrialização na Primeira República. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 3, nº 7, 1989, p. 20-39.

SALDAÑA, Juan José. Epistemologia, história e sócio-política das ciências (um ponto no temário dos anos 80). In: GAMA, Ruy (org.). **Ciência e técnica (antologia de textos históricos)**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1992.

- SALLES, José Carlos de Moraes. **A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.
- SAMPAIO, Maria R. A. Alguns dados sobre a participação do engenheiro Samuel das Neves no Plano de Melhoramentos de São Paulo. **Revista Pós**, São Paulo, nº 6, dez. 1996, p. 90-109
- SAMPAIO, Maria R. A. O papel da iniciativa privada na formação da periferia paulistana. **Espaço e Debates**, São Paulo, nº 37, 1994, p. 19-33.
- SCHWARTZMAN, Simon (org.) **Estado Novo, um auto-retrato (arquivo Gustavo Capanema)**. Brasília: Ed. UnB, 1982.
- SCHWARTZMAN, Simon. **São Paulo e o Estado Nacional**. São Paulo: Difel, 1975.
- SERRA, Geraldo. **Urbanização e centralismo autoritário**. São Paulo: Nobel/Edusp, 1991.
- SEVCENKO, Nicolau. **Literatura como missão: tensões sociais e criação cultural na Primeira República**. 3.ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- SHEARER, J. R. The Reichskuratorium für Wirtschaftlichkeit: Fordism and Organized Capitalism in Germany, 1918-1945. **Business History Review**, Boston, MA, Harvard Business School, nº 71, winter 1997, p. 569-602.
- SHIRLEY, Robert Weaver. **Antropologia jurídica**. São Paulo: Saraiva, 1987.
- SILVA, Ana Cristina Nogueira da. Tradição e reforma na organização político-administrativa do espaço: Portugal, finais do século XVIII. In: JANCSÓ, Istvan (org.) **Brasil: formação do Estado e da nação**. São Paulo; Ijuí: Hucitec; Ed. da Universidade de Ijuí; Fapesp, 2003.
- SILVA, Janice Teodoro da. **São Paulo: 1554-1880: discurso ideológico e organização espacial**. São Paulo: Moderna, 1984.
- SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico brasileiro**. 2.ed.rev.atual. São Paulo: Malheiros, 1995.
- SIMÕES JR., José Geraldo. **Anhangabaú: história e urbanismo**. São Paulo: FAUUSP, 1995. (Tese de doutorado)
- SIMÕES JR., José Geraldo. **O setor de obras públicas e as origens do urbanismo na cidade de São Paulo**. São Paulo: EAESP/FGV, 1990. (Dissertação de mestrado)

- SIMONI, Lúcia Noemia. **O arruamento de terras e o processo de formação do espaço urbano no município de São Paulo, 1840-1930**. São Paulo: FAUUSP, 2002. (Tese de doutorado)
- SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)**. 7.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1982.
- SOMEKH, Nádia. **A cidade vertical e o urbanismo modernizador: São Paulo 1920-1939**. São Paulo: FAUUSP, 1994. (Tese de doutorado).
- SOMEKH, Nádia. **A (des)verticalização de São Paulo**. São Paulo: FAUUSP, 1987. (Dissertação de mestrado)
- SOUSA, Washington Luís P. de. **Mensagem apresentada ao Congresso Nacional na abertura da primeira sessão da décima-quarta legislatura pelo Presidente da República Washington Luís Pereira de Sousa**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1930.
- SOUZA, Maria Adélia A. de. **A identidade da metrópole: a verticalização em São Paulo**. São Paulo: Hucitec/EDUSP, 1994.
- SOUZA, Maria Adélia A. de. **Metrópole e paisagem: caminhos e descaminhos da urbanização**. PORTA, Paulo (org.). **História da cidade de São Paulo**. São Paulo: Paz e Terra, 2004, v. 3 - A cidade na primeira metade do século XX, p. 517-53.
- SPANTIGATI, Federico. **Manual de derecho urbanistico**. Madri: Montecorvo, 1973.
- TARALLI, Cibele Haddad. **Ambiente construído e legislação: o visível e o imprevisível**. São Paulo: FAUUSP, 1993. (Tese de doutorado)
- TELLES, Augusto Carlos da Silva. **Melhoramentos de São Paulo**. São Paulo: Escolas Profissionais Salesianas, 1907.
- TOLEDO, Benedito Lima de. **Prestes Maia e as origens do urbanismo moderno em São Paulo**. São Paulo: Empresa das Artes, 1996.
- TOLEDO, Benedito Lima de. **São Paulo: três cidades em um século**. 2.ed.aum. São Paulo: Duas Cidades, 1983.
- TORRES, João Camilo de Oliveira. **Razão e destino da Revolução**. Petrópolis: Vozes, 1964.
- TRAGTENBERG, Maurício. **Burocracia e ideologia**. São Paulo: Ática, 1980.

VARGAS, Getúlio. **Diário**. São Paulo: Siciliano; Rio de Janeiro: FGV, 1995, v.1 - 1930-1936; v.2 - 1937-1942.

VARGAS, Milton et al. Indústria da construção e a tecnologia no Brasil. In: MOTOYAMA, S. (coord.) **Tecnologia e industrialização no Brasil: uma perspectiva histórica**. São Paulo: Ed. Unesp, 1994.

VARGAS, Milton. A tecnologia no Brasil. In: FERRI, M.G.; MOTOYAMA, S. **História das ciências no Brasil**. São Paulo: EPU/EDUSP, 1979. v.1.

VELASCO, André Pérez. Administração municipal, engenharia municipal, assistência técnica do Estado. **Boletim do Instituto de Engenharia**, São Paulo, v. 27, nº 134, fev. 1938, p. 119-22.

VELHO, Otávio Guilherme (org.) **O fenômeno urbano**. 3.ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

VIEIRA DA CUNHA, Mário Wagner. **O sistema administrativo brasileiro**. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, 1963.

VILLABOIM, Manuel. Resposta do dr. Manuel Villaboim à consulta da Prefeitura Municipal sobre calçamento; parecer datado de 07 de abril de 1927. In: PEREIRA, Horácio Gonçalves. **Recursos municipais: jurisprudência do senado paulista e dos tribunais do país**. 2.ed.cor.aum. São Paulo: São Paulo Editora, 1928, v. 2, p. 75-86

VILLAÇA, Flávio. **Uso do solo urbano**. São Paulo: Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, 1978.

WEBER, Max. **Economia y sociedad**. México: Fondo de Cultura Economica, 1944, v.I – Teoria de la organizacion social.

ZENHA, Edmundo. **O município no Brasil (1532-1700)**. São Paulo: Inst. Progresso Editorial, 1948.

Obras Consultadas

ADMINISTRAÇÃO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, v.2, nº 1-2, abr./mai. 1938, p. 3-4.

AFONSO, José Roberto. **A questão tributária e o financiamento dos diferentes níveis de governo**. In: AFONSO, J. R.; SILVA, P. L. A federação em perspectiva: ensaios selecionados. São Paulo: Fundap/Unesp, 1995.

ALEX, Anoar. **As idéias sócio-literárias de Lima Barreto**. São Paulo: Vértice/RT, 1990.

ALBUQUERQUE, Alexandre. Congresso de habitação. **Revista Politécnica**, São Paulo, ser. 11, nº 101, mar./abr. 1931, p. 297-300.

ALFONSIN, B. et al. O que a aprovação do Estatuto da Cidade representa para o planejamento e a gestão das cidades no Brasil? **Cadernos de Urbanismo**, Rio de Janeiro, Secr. Municipal de Urbanismo, v.3, nº4, 2001, p. 13-18.

ALVES, Alaôr Caffé. **Fatores institucionais determinantes da demanda da terra urbana**. Brasília: OEA/MINTER/SERFHAU, 1973. (IV Curso Intensivo de Planejamento Urbano e Local. Controle do Uso do Solo Urbano)

ALVES, Isidoro Maria da S. Modelo politécnico, produção de saberes e formação do campo científico no Brasil. In: HAMBURGUER, Amélia Império et al. (orgs.). **A ciência nas relações Brasil-França (1850-1950)**. São Paulo: Fapesp/Edusp, 1996, p. 65-75.

ALVES, Paulo. O Poder Judiciário no Estado Novo (1937-1945). **História**, São Paulo, Unesp, nº 12, 1993, p. 253-272.

AMED, Fernando J.; NEGREIROS, Plínio J. L. C. **História dos tributos no Brasil**. São Paulo: Sinafresp, 2000.

ANDRADE, Mário de. **Poesias completas**. São Paulo: Martins, 1921.

ANELLI, Renato L. S. Arquitetura e cidade na obra de Rino Levi. **Espaço e Debates**, São Paulo, nº 40, 1997, p. 82-92.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo: Repartição de Estatística e do Arquivo de São Paulo; Departamento Estadual de Estatística, 1901; 1903; 1908, v. 2; 1911; 1920; 1926; 1934; 1944, v.5.

- ARASAWA, Cláudio Hiro. **A “árvore do urbanismo de Luiz de Anhaia Mello”**. São Paulo: FFLCH-USP, 1999. (Dissertação de mestrado)
- ARAÚJO, Aloísio Barbosa et al. **Transferências de impostos aos estados e municípios**. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes., 1973. (Relatório de pesquisa, 16)
- ARRETCHE, Marta. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. **Espaço e Debates**, São Paulo, nº 31, 1990, p. 21-36.
- ARRUDA, João Braz de Oliveira. Arte de governar. **Revista da Faculdade de Direito de São Paulo**, São Paulo, v. 39, 1943-44, p. 65-88.
- BACELLI, Roney. **Jardim América**. São Paulo: PMSP/DPH, 1982. (História dos bairros de São Paulo, 20)
- BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL – BNDES. **Carga tributária bruta global: estimativa para 2001**. s.l.p.: BNDES/AFE, 2002.
- BARBOSA, Francisco de Assis. **A vida de Lima Barreto (1881-1922)**. 5.ed. Rio de Janeiro: José Olympio; Brasília: INL, 1975.
- BASBAUM, Leôncio. **História Sincera da República**. 4.ed. São Paulo: Alfa-Ômega, 1981, v.1 - Das Origens até 1889; v.2 - De 1889 a 1930.
- BASTOS, Tavares. **A província: estudo sobre a descentralização no Brasil**. 2.ed. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1937.
- BERMAN, Marshall. **Tudo que é sólido desmancha no ar: a aventura da modernidade**. São Paulo: Cia. das Letras, 1986.
- BOSI, Alfredo. **História concisa da literatura brasileira**. 3.ed. São Paulo: Cultrix, 1989.
- BOTTOMORE, Tom. **Introdução à sociologia**; trad.W. Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1965.
- BOTTOMORE, Tom; NISBET, Robert (orgs.). **História da análise sociológica**; trad. W. Dutra. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 5 de outubro de 1988**; obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto e Márcia Cristina Vaz dos Santos Windt. 21.ed.atual.ampl. São Paulo: Saraiva, 1999.

- BREMAEKER, François E. J. **Despesas municipais com as funções de competência da União e dos estados**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001. (Estudos especiais, 21)
- BREMAEKER, François E. J. **O município no sistema tributário brasileiro**. Rio de Janeiro: IBAM, 2000.
- BRESCIANI, Maria Stella Martins. **Langage savant et politique urbaine à São Paulo: 1850-1950**. Disponível na Internet. <http://www.unesco.org/most/dsp37bre.htm>. 18/05/2006.
- BRUNA, Paulo J. V. **Arquitetura, industrialização e desenvolvimento**. São Paulo: Perspectiva/EDUSP, 1976.
- BRUNO, Ernani Silva. **História e tradições da cidade de São Paulo**. 3.ed. São Paulo: Hucitec/PMSP, 1984, v.3.
- BULGARELLI, W. **Contratos mercantis**. 10.ed. São Paulo: Atlas, 1998.
- CARDIM FILHO, Carlos A. Gomes. Notas da censura de fachadas. **Revista Politécnica**, São Paulo, ser. 13, nº 110, jul./ago. 1933, p. 163-8.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A (re)produção do espaço urbano**. São Paulo: EDUSP, 1994.
- CARONE, Edgard. **A República Velha**. 5.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988, v. 1 - Instituições e classes sociais.
- CARVALHO, Carlos de. Economia e finança de São Paulo. **Revista do Brasil**, São Paulo, v. 1, jan. 1916, p. 95-109.
- CARVALHO, Fernando. **Lima Barreto**. São Paulo: FFLCH, 1972. (Tese de doutorado).
- CARVALHO, José Murilo de. **Os bestializados: O Rio de Janeiro e a República que não foi**. 2.ed. São Paulo: Cia. das Letras, 1987.
- CASTRO, Maria H.G. de. Descentralização e política social no Brasil: as perspectivas dos anos 90. **Espaço e Debates**, São Paulo, nº 32, 1991, p. 80-87.
- CHATELET, François (org). **História da filosofia: idéias, doutrinas**; trad. H.F.Japiassu. Rio de Janeiro: Zahar, 1974, v.7 - A filosofia das ciências sociais de 1860 aos nossos dias.
- CHAUNU, Pierre. **Conquista e exploração dos Novos Mundos (Século XVI)**; trad Jordino A.S. Marques e Maurilio J. O. Carmello. São Paulo: Pioneira/EDUSP, 1984.

CHOAY, Françoise. **O urbanismo, utopias e realidades: uma antologia**. São Paulo: Perspectiva, 1979.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE – CEPAL. **Desenvolvimento econômico local no Brasil: as experiências recentes num contexto de descentralização**. Santiago: CEPAL, 2000.

CONTINENTINO, Lincoln. Administração municipal: urbanismo. **Boletim do Instituto de Engenharia**, São Paulo, v. 19, nº 101, abr. 1934, p. 220-8.

CORDEIRO, Helena Kohn. A “cidade mundial” de São Paulo e o complexo corporativo do seu centro metropolitano. In: SANTOS, M. et al (org.) **O novo mapa do mundo: fim de século e globalização**. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1993.

CORRÊA, Anna Maria Martinez. **A rebelião de 1924 em São Paulo**. São Paulo: Hucitec, 1976.

CORRÊA, Walter Barbosa. **Contribuição ao estudo da extrafiscalidade**. São Paulo: s.n., 1964.

COUTINHO, Alberto de Oliveira. Tributação e distribuição de rendas. **Boletim do Instituto de Engenharia**, São Paulo, v. 17, nº 89, abr. 1933, p. 342-59.

DALLARI, Adilson Abreu. **Desapropriações para fins urbanísticos**. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

DALLARI, Dalmo A . A República dos oligarcas. **Revista USP**, São Paulo, nº 3, set./nov. 1989, p. 19-24.

DANIEL, Celso A. Poder local no Brasil urbano. **Espaço e Debates**, São Paulo, 24, 1988, p. 26-39.

DEÁK, Csaba. Acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 80. **Espaço e Debates**, São Paulo, nº 32, 1991, p. 32-46.

DELLE DONNE, Marcella. **Teorias sobre a cidade**. São Paulo: Martins Fontes, 1979.

DES CARS, Jean, PINON, Pierre. **Paris-Haussmann: Le Pari D’Haussmann**. Paris: Ed. Du Pavillon De Lársenal; Picard, 1991

DESCARTES, René. **Discurso do método**; trad.Tavares Guimarães. Porto: Porto Editora, 1985.

- DEYON, Pierre. **O mercantilismo**; trad. Paulo Salles Oliveira. São Paulo: Perspectiva, 1973.
- DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de introdução à ciência do direito**. 12.ed. São Paulo: Saraiva, 2000.
- DISCURSO do Sr. Luiz Simões Lopes ao ser investido das altas funções de presidente do D.A.S.P. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, v.1, nº 2, ago. 1938, p. 3-4.
- DONATO, Hernani. Os que governaram São Paulo: 1890-1954. PORTA, Paulo (org.). **História da cidade de São Paulo**. São Paulo: Paz e Terra, 2004, v. 3 - A cidade na primeira metade do século XX, p. 589-601.
- DÓRIA, A. de Sampaio. Autonomia dos municípios. **Revista da Faculdade de Direito de São Paulo**, São Paulo, v. 24, 1928, p. 419-32.
- ELETROPAULO - Eletricidade de São Paulo S/A. **A cidade da Light**. São Paulo, 1990. 2v.
- ELETROPAULO - Eletricidade de São Paulo S/A. **São Paulo: registros, 1899-1940**. São Paulo, 1982.
- ENGELS, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Global, 1986.
- FALCON, Francisco J.C. **Mercantilismo e transição**. 9.ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- FANTINATI, Carlos Erivanti. **O profeta e o escrivão: estudo sobre Lima Barreto**. Assis: ILPHA/Hucitec, 1978.
- FARAH, Marta F. S. Público e privado na provisão de habitações nos países centrais. **Espaço e Debates**, São Paulo, nº 31, 1990, p. 10-20.
- FARIA, José Eduardo. **Eficácia jurídica e violência simbólica: o Direito como instrumento de transformação social**. São Paulo: Edusp, 1988.
- FENELON, Dea Ribeiro. **50 textos de história do Brasil**. São Paulo: Hucitec, 1986.
- FERNANDES, Luiz Carlos. A polêmica da legislação complementar. In: SEMINÁRIO CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA: Retomada do Desenvolvimento com Justiça. **Textos de apoio**. São Paulo: Afresp/Fazesp, 1996.

- FERRAZ, Anna Cândida da Cunha; MEDAUAR, Odete. Constituições do estado de São Paulo. **Revista da Procuradoria Geral do Estado**, São Paulo, nº 8, separata, 1976.
- FERREZ, Marc. **O álbum da avenida Central: um documento fotográfico da construção da avenida Rio Branco, Rio de Janeiro, 1903-1906**; introdução de Gilberto Ferrez e estudo de Paulo F. Santos. São Paulo: Ex-Libris/João Fortes Engenharia, 1983.
- FORACCHI, Marialice Mencarini; MARTINS, José de Souza. **Sociologia e sociedade**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1978.
- FORTI, Reginaldo (org.) **Marxismo e urbanismo capitalista**. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.
- FREIRE, Victor da Silva. A reforma do contrato de viação do município de São Paulo. **Boletim do Instituto de Engenharia**, São Paulo, v. 8, nº 34, out. 1927, p. 3-38.
- FREIRE, Victor da Silva. Os adversários naturais, transitórios e sistemáticos do café. **Revista do Brasil**, São Paulo, v. 8, jun. 1918, p. 105-15.
- FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO – FUNDAP. **Estrutura e evolução das contas fiscais**. São Paulo: IESP/FUNDAP, 1988. (Relatórios de pesquisa, 2)
- FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO – FUNDAP. **O planejamento urbano em São Paulo: Documentos**. São Paulo: COGEP/PMSP/FUNDAP, 1979. (Série Informações e Apoio ao Planejamento, 3).
- FURTADO, Celso. **Análise do "modelo" brasileiro**. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.
- GADELHA, Regina Maria D'Aquino Fonseca. A lei de terras (1850) e a abolição da escravidão: capitalismo e força de trabalho no Brasil do século XIX. **Revista de História**, São Paulo, FFLCH-USP, nº 120, 1989, p. 153-62. (Nova Série)
- GALESI, R.; CAMPOS Neto, C. M. Modernismo e moradia vertical em São Paulo na década de 1930. **Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, v. 1, nº 1, 2001, p. 31-64.
- GENDIN, Sabino Alvarez. Función social de la propiedad urbana em el derecho español. **Revista de Direito Público**, São Paulo, nº 5, 1967, p. 9-17.
- GIDDENS, Anthony. **Capitalismo e moderna teoria social: uma análise das obras de Marx, Durkheim e Max Weber**; trad. M.C. Cary. 2.ed. Lisboa: Presença, 1984.

- GONÇALVES, Maria Flora. Uma das muitas facetas da paradoxal urbanização brasileira. In: SCARLATO, Francisco Capuano et al. (orgs.). **O novo mapa do mundo: globalização e espaço latino-americano**. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1993.
- GONZALEZ, Everaldo Tadeu Quilici. **O surgimento do ordenamento jurídico capitalista no Brasil**. São Paulo, FDUSP, 1993. (Tese de doutorado)
- GOTTDIENER, M.; FEAGIN, Joe R. Uma mudança de paradigma na sociologia urbana. **Espaço e Debates**, São Paulo, nº 28, 1989, p. 45-58.
- GUNN, Philip. **Espaço, Estado, território: uma contribuição à análise crítica da organização social em São Paulo e no Brasil**. São Paulo: FAUUSP, 1986. (Tese de doutorado)
- HARLOE, Michael. Marxismo, Estado e questão urbana: notas críticas a duas recentes teorias francesas. **Espaço e Debates**, São Paulo, nº 28, 1989, p. 80-100.
- HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.
- HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Lecciones sobre la filosofia de la história universal**. Madrid: Alianza Editorial, 1989.
- HESPANHA, Antonio Manuel. Pequenas Repúblicas, grandes Estados: problemas de organização política entre Antigo Regime e Liberalismo. In: JANCSÓ, Istvan (org.) **Brasil: formação do Estado e da nação**. São Paulo; Ijuí: Hucitec; Ed. da Universidade de Ijuí; Fapesp, 2003.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Visão do Paraíso: os motivos edênicos no descobrimento e colonização do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1959.
- HOWARD, Ebenezer. **Garden Cities of To-Morrow**. London: Faber & Faber, 1946.
- INSTITUTO DE ENGENHARIA. Conselho Técnico. Regulamento para construções particulares. **Boletim do Instituto de Engenharia**, São Paulo, v.2, nº 5, jan. 1919, p. 119-233.
- INSTITUTO MOREIRA SALLES. **Hildegard Rosenthal: cenas urbanas**. São Paulo, 1998. (Catálogo da exposição)
- INTERNATIONAL FEDERATION FOR HOUSING AND PLANNING – IFHP. **Urban Land Policy**. Liège: IFHP, 1981. (Pre-Congress Report of the IFHP Working Party)
- KIM, Richard P. P. **Desapropriação urbanística**. São Paulo: FADUSP, 1997 (Dissertação de mestrado)

- KURZ, Robert. **O colapso da modernização**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- LACAZE, Jean-Paul. **Os métodos do Urbanismo**; trad. Marina Appenzeller. Campinas: Papirus, 1993.
- LANGENBUCH, Jürgen Richard. **A estruturação da Grande São Paulo: estudo de geografia urbana**. Rio de Janeiro: IBGE, 1971.
- LEFÈBVRE, Henri. **O pensamento marxista e a cidade**. Póvoa de Varzim: Ulisséia, 1972.
- LEFÉVRE, Eugênio. **A administração do estado de São Paulo na República Velha**. São Paulo: Typ. Cupolo, 1937.
- LEFÈVRE, José E. A. **O transporte coletivo como agente transformador da estruturação do centro da cidade de São Paulo**. São Paulo: FAUUSP, 1986. (Dissertação de mestrado).
- LEITE, Aureliano; SCANTIMBURGO, João de. **História da municipalidade de São Paulo**. São Paulo: Câmara Municipal de São Paulo, 1977, v. 1.
- LEME, Maria C. S.; PACHECO, Regina Silva. A questão fundiária, imobiliária e os serviços urbanos: conceitos e referências teóricas em teses e dissertações recentes. **Espaço e Debates**, São Paulo, nº 28, 1989, p. 101-117.
- LEME, Maria Cristina da Silva (coord.). **Urbanismo no Brasil, 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel/Fauusp/Fupam, 1999.
- LEME, Maria Cristina da Silva. **Revisão do Plano de Avenidas: um estudo sobre o planejamento urbano em São Paulo, 1930**. São Paulo: FAUUSP, 1990. (Tese de doutorado)
- LEMOS, Amália Inês Geraiges de. Metropolização e modernidade: as metrópoles da América Latina. In: SCARLATO, Francisco Capuano et al. (orgs.). **O novo mapa do mundo: globalização e espaço latino-americano**. São Paulo: Hucitec/ANPUR, 1993.
- LEMOS, Cipriano. A reforma do Padrão Municipal: protesto do Instituto Central de Arquitetos. **Revista de Engenharia**, São Paulo, v. 6, nº 49, dez. 1928, p. 105-6.
- LESSA, Pedro Augusto Carneiro. A arte, a ciência e a filosofia do direito. **Revista da Faculdade de Direito de São Paulo**, São Paulo, v. 14, 1906, p. 32-54.
- LIMA BARRETO, A.H. **Recordações do Escrivão Isaías Caminha**; nota biográfica de Francisco de Assis Barbosa. Rio de Janeiro: Garnier, 1989.

- LIMA BARRETO, A.H. **Recordações do Escrivão Isaías Caminha**; prefácio de Francisco de Assis Barbosa. 7.ed. São Paulo: Brasiliense, 1978.
- LIND, Hans. **Market-Oriented Land-Use Planning: a Conceptual Note**. Disponível na Internet. <http://www-pam.usc.edu/volume5/v5i1a5s1.html>. 12/07/2006.
- LONGO, Carlos Alberto. **A disputa pela receita tributária no Brasil**. São Paulo: IPE, 1984. (Ensaio econômico, 34)
- LOVE, Joseph; WIRTH, John; LEVINE, Robert. O poder dos estados: análise regional. In: FAUSTO, Bóris (dir.) **História geral da civilização brasileira**. São Paulo: Difel, 1975, t. 3, v. 1 – Estrutura de poder e economia (1889-1930).
- MAIA, Francisco Prestes. **O zoneamento urbano**. São Paulo: Edições da Sociedade Amigos da Cidade, 1936.
- MANCUSO, Franco. **Las experiencias del zoning**. Barcelona: Gustavo Gili, 1980.
- MAQUIAVEL, Nicolau. **Comentários sobre a Primeira Década de Tito Lívio**. 2.ed. Brasília: Ed. UnB, 1979.
- MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. Rio de Janeiro: Tecnoprint, s.d.
- MARICATO, Ermínia (org.) **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.
- MARICATO, Ermínia. Estatuto da Cidade. **Cadernos de Urbanismo**, Rio de Janeiro, Secr. Municipal de Urbanismo, v. 3, nº 4, 2001, p. 3-6.
- MARICATO, Ermínia. **Política habitacional no regime militar: do milagre brasileiro à crise econômica**. Petrópolis: Vozes, 1987.
- MARTINDALE, Don. Prefatory remarks: the theory of the city. In: WEBER, Max. **The city**. Glencoe, Illinois: Free Press, 1958.
- MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.
- MARX, Murillo. **Cidade brasileira**. São Paulo: Melhoramentos/Edusp, 1980.
- MASSOLO, Alejandra. Em direção às bases: descentralização e município. **Espaço e Debates**, São Paulo, nº 24, 1988, p. 40-54.
- MATTOSO, J.; SOUSA, A. A consolidação da monarquia e a unidade política. In: MATTOSO, José (dir.) **História de Portugal**. Lisboa: Estampa, 1992, v.2 - A monarquia feudal: 1096-1480.

- MATTOSO, José (dir.) **História de Portugal**. Lisboa: Estampa, 1992, v.4 - O antigo regime: 1620-1807.
- MELHORAMENTOS de São Paulo: o Teatro Municipal de São Paulo. **Revista de Engenharia**, São Paulo, v. 1, nº 5, out. 1911c, p. 145-52.
- MELLO NETO, J. J. Cardozo de. Discriminação de rendas entre a União e os Estados: preleção inaugural dos cursos em 1933. **Revista da Faculdade de Direito de São Paulo**, São Paulo, v. 29, 1933, p. 295-307.
- MELLO, Luiz Ignácio de Anhaia. Natureza, classificação, características econômicas dos serviços de utilidade pública. **Boletim do Instituto de Engenharia**, São Paulo, v. 12, nº 58, mar. 1930a, p. 117-27.
- MELLO, Luiz Ignácio de Anhaia. Novos subsídios para a regulamentação dos serviços de utilidade pública. **Boletim do Instituto de Engenharia**, São Paulo, v. 19, nº 102, mai. 1934a, p. 283-9; v. 19, nº 104, jun. 1934b, p. 357-67.
- MELO, Marcus A. B. C. Estruturação intra-urbana, regimes de acumulação e Sistemas Financeiros da Habitação: Brasil em perspectiva comparada. **Espaço e Debates**, São Paulo, nº 31, 1990, p. 37-51.
- MENDONÇA, J. X. Carvalho de. Municipalidades: atribuições, salubridade pública; parecer datado de 06 de setembro de 1899. In: PEREIRA, Horácio Gonçalves. **Recursos municipais: jurisprudência do senado paulista e dos tribunais do país**. 2.ed.cor.aum. São Paulo: São Paulo Editora, 1925. v. 1, p. 951-3.
- MEYER, Regina M. P. **Metrópole e urbanismo: São Paulo anos 50**. São Paulo: FAUUSP, 1991. (Tese de doutorado)
- MICHALANY, Douglas. **São Paulo no limiar do seu quinto século**. São Paulo: Graf. Ed. Michalany, 1955.
- MONACO, Roberto. **As terras devolutas e o crescimento da cidade de São Paulo, 1554-1930**. São Paulo: FAUUSP, 1991. (Dissertação de mestrado)
- MONTEIRO, Antonio Arantes. A transformação urbanística do Brasil. **Revista de Engenharia Mackenzie**, São Paulo, v. 9, nº 69, jul. 1938, p. 253-4.
- MONTEIRO, João. Direito privado entre as Câmaras Municipais e os municípios; parecer datado de 29 de abril de 1893. In: PEREIRA, Horácio Gonçalves. **Recursos municipais: jurisprudência do senado paulista e dos tribunais do país**. 2.ed.cor.aum. São Paulo: São Paulo Editora, 1925, v. 1, p. 816-20..
- MORAIS, Régis de. **Lima Barreto: o elogio da subversão**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

- NAGAMINI, Marilda; MOTOYAMA, Shozo. Victor da Silva Freire: engenheiros de São Paulo e a influência francesa. In: HAMBURGUER, Amélia Império et al. (orgs.). **A ciência nas relações Brasil-França (1850-1950)**. São Paulo: Fapesp/Edusp, 1996, p. 189-204.
- NEGRÃO, Theotonio. **Código de Processo Civil e legislação processual em vigor**. 29.ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- NOGUEIRA, J. L. de Almeida. Podem os estados e os municípios contrair empréstimos externos? **Revista da Faculdade de Direito de São Paulo**, São Paulo, v. 11, 1903, p. 257-320.
- NOZOE, Nelson Hideiki. **São Paulo: economia cafeeira e urbanização**. São Paulo: IPE-USP, 1984.
- O DEPARTAMENTO Administrativo e a "Revista do Serviço Público". **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, v.1, nº 2, ago. 1938, p. 3-4.
- OLIVEIRA, Francisco. O Estado e o urbano no Brasil. **Espaço e Debates**, São Paulo, nº 6, 1982, p. 36-54.
- OSTROGORSKI, Moisei. **La démocratie et les partis politiques**. Paris: Éditions du Seuil, 1979.
- PASSOS, Maria Lúcia P. F. (coord.). **Evolução urbana da cidade de São Paulo. Estruturação de uma cidade industrial: 1872-1945**. São Paulo: Eletropaulo, 1989.
- PEIXOTO, Afrânio. A antiga e a nova medicina: a higiene. **Revista do Brasil**, São Paulo, v. 8, jun. 1918, p. 353-61.
- PEREIRA, Lafayette Rodrigues. Impostos municipais e estaduais; parecer datado de 1909. In: PEREIRA, Horácio Gonçalves. **Recursos municipais: jurisprudência do senado paulista e dos tribunais do país**. 2.ed.cor.aum. São Paulo: São Paulo Editora, 1928, v. 1, p. 897-9
- PERISSINOTTO, Renato Monseff. **Estado e capital cafeeiro em São Paulo (1889-1930)**. São Paulo: FAPESP; Annablume, 2000.
- PIRES DO RIO, José, Razões técnicas. **Revista Politécnica**, São Paulo, ser.12, nº 106, nov./dez. 1932, p. 309-11.
- POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

PORCHAT, Reynaldo. Autonomia municipal. **Revista da Faculdade de Direito de São Paulo**, São Paulo, v. 17, 1909, p. 131-6.

PORCHAT, Reynaldo. O pensamento filosófico no primeiro século da Academia; discurso proferido em 11 de agosto de 1927, na festa de colação de grau e centenário dos cursos jurídicos no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito de São Paulo**, São Paulo, v. 24, 1928, p. 333-74.

PORTO, Antônio Rodrigues. **História urbanística da cidade de São Paulo (1554 a 1988)**. São Paulo: Carthago & Forte, 1992.

POUND, Roscoe. Urbanismo: os problemas econômicos e sociais da lei; resumo e tradução de Luiz I. de Anhaia Mello. **Boletim do Instituto de Engenharia**, São Paulo, nº 48, mai. 1929, p. 235-8.

PRADO, Antônio Arnoni. **Lima Barreto: o crítico e a crise**. Rio de Janeiro: Cátedra, 1976.

QUEIROZ, Sueli Robles Reis de. Política e poder público na cidade de São Paulo: 1889-1954. PORTA, Paulo (org.). **História da cidade de São Paulo**. São Paulo: Paz e Terra, 2004, v. 3 - A cidade na primeira metade do século XX, p. 15-51.

REIS FILHO, Nestor Goulart. **Algumas experiências urbanísticas do início da República: 1890-1920**. São Paulo: FAUUSP/LAP, 1994. (Cadernos de pesquisa do LAP, 1)

REIS FILHO, Nestor Goulart. **Aspectos da história da engenharia civil em São Paulo (1860-1960)**. São Paulo: Livraria Kosmos Ed., 1989.

REIS FILHO, Nestor Goulart. **Habitação popular no Brasil: 1880-1920**. São Paulo: FAUUSP/LAP, 1994. (Cadernos de pesquisa do LAP, 2)

REIS FILHO, Nestor Goulart. **Notas sobre o urbanismo no Brasil. Segunda Parte: séculos XIX e XX**. São Paulo: FAUUSP/LAP, 1995. (Cadernos de pesquisa do LAP, 9)

REIS FILHO, Nestor Goulart. **Quadro da arquitetura no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1970.

REIS FILHO, Nestor Goulart. **São Paulo e outras cidades: produção social e degradação dos espaços urbanos**. São Paulo: Hucitec, 1994

REIS FILHO, Nestor Goulart. **São Paulo: vila, cidade, metrópole**. São Paulo: PMSP; Bank Boston, 2004.

- RESENDE, Vera. **Planejamento urbano e ideologia: quatro planos para a cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.
- REVISTA CIDADE. São Paulo, Secr. Municipal de Cultura/DPH, v. 5, nº 5, jan. 1998. Signos de um novo tempo: a São Paulo de Ramos de Azevedo.
- REZENDE, Fernando. **Federalismo Fiscal: Novo Papel para Estados e Municípios**. 1997. Disponível na Internet. http://www.federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001045.doc. 12/07/2006.
- REZENDE, Nelson de. Prefeito técnico ou prefeito político? Uma lição da guerra constitucionalista. **Revista Politécnica**, São Paulo, ser. 12, nº 107, jan./fev. 1933, p. 452-73.
- RIBEIRO, L.C.Q.; CARDOSO, A.L. Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências. **Espaço e Debates**, São Paulo, nº 37, 1994, p. 77-89.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Contrato social**; trad.B. L. Viana. Rio de Janeiro: Organização Simões, 1951.
- SANTOS, Affonso Carlos M.; BARBOSA, Francisco de Assis; BEIGUELMAN, Paula. **O Rio de Janeiro de Lima Barreto**. Rio de Janeiro: Rioarte, 1983, 2v.
- SANTOS, Milton et al. (org.) **O novo mapa do mundo: fim de século e globalização**. São Paulo: Hucitec, 1993.
- SANTOS, Paulo F. **Formação de cidades no Brasil colonial**. Coimbra: [s.n.], 1968 (V Colóquio Internacional de Estudos Luso-Brasileiros)
- SÃO PAULO (Cidade). **Código de Obras "Arthur Saboya". Consolidação aprovada pelo Ato nº 663, de 10 de agosto de 1934**. São Paulo: Escolas Profissionais Salesianas, 1935.
- SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio. Diretoria de Publicidade Agrícola. **A capital de São Paulo em 1933**. São Paulo, 1934. (Separata do volume: Os municípios do estado de São Paulo)
- SCHERER, Rebeca. **Descentralização e planejamento urbano no município de São Paulo**. São Paulo: FAUUSP, 1987. (Tese de doutorado)
- SEGAWA, Hugo. **Alguns aspectos da arquitetura e do urbanismo em São Paulo na passagem do século**. São Paulo: FAUUSP, 1979. (Trabalho de graduação interdisciplinar)

- SEGAWA, Hugo. São Paulo, veios e fluxos: 1872-1954. PORTA, Paulo (org.). **História da cidade de São Paulo**. São Paulo: Paz e Terra, 2004, v. 3 - A cidade na primeira metade do século XX, p. 341-85.
- SERRÃO, Joel; MARQUES, A. H. Oliveira. **Nova História da expansão portuguesa**. Lisboa: Estampa, 1986, v.8 - O império luso-brasileiro, 1750-1822.
- SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 2.ed.rev.atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.
- SILVA, José Afonso da. Disciplina jurídico-urbanística da propriedade urbana. **Revista da Faculdade de Direito da USP**, São Paulo, nº 75, 1980, p. 227-238.
- SILVA, Luís Octavio de Faria e. **Pátio do Colégio: o centro tradicional paulistano**. São Paulo: FS Editor, 2005.
- SIMÕES JR., José Geraldo. Melhoramentos na área central de São Paulo: o caso da renovação da rua Líbero Badaró, 1911-1918. In: LEME, Maria Cristina da Silva (coord.). **Urbanismo no Brasil, 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel/Fauusp/Fupam, 1999, p. 205-18.
- SINGER, Paul. **Economia política da urbanização**. 10.ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- SMOLKA, Martim O. Revisitando as relações entre a política habitacional (SFH) e o mercado imobiliário. **Espaço e Debates**, São Paulo, nº 36, 1992, p. 69-76.
- SOARES NETTO, Porfírio. A concepção federal de Alberto Torres (conclusão). **Revista do Brasil**, São Paulo, v. 6, dez. 1917, p. 515-23; v. 7, jan. 1918, p. 38-48.
- SOMEKH, Nadia. Globalização e forma urbana: a intervenção urbanística na cidade de São Paulo. In: SANTOS, Milton et al. (orgs.). **O novo mapa do mundo: fim de século e globalização**. São Paulo: Hucitec/ANPUR, 1993.
- SOMEKH, Nádia. São Paulo anos 30: verticalização e legislação urbanística. **Espaço e Debates**, São Paulo, nº 40, 1997, p. 70-81.
- SOUTHEY, Robert. **História do Brasil**. São Paulo: Obelisco, 1965. V. 1 e 2.
- TOLEDO, Benedito Lima de. **Anhangabahu**. São Paulo: FIESP, 1989.
- VALLE, Celso. A questão dos transportes em São Paulo: o momentoso problema em face da proposta da Light and Power. **Revista de Engenharia Mackenzie**, São Paulo, v. 8, nº 15, nov. 1927, p. 52-7.

VARSAÑO, Ricardo et al. **Uma análise da carga tributária do Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 1998. (Texto para discussão, 583)

VARSAÑO, Ricardo. **A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas**. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. (Texto para discussão, 405)

VEBLEN, Thorstein. **A teoria da classe ociosa: um estudo econômico das instituições**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

VÉRAS, Maria Pardini B.; TASCHNER, Suzana P. Evolução e mudanças das favelas paulistanas. **Espaço e Debates**, São Paulo, nº 31, 1990, p. 52-71.

VILLARES, Henrique Dumont. **Urbanismo e indústria em São Paulo**. São Paulo: [s.n.], 1946.

VOVELLE, Michel (org.). **França revolucionária (1789-1799)**. São Paulo: Brasiliense, 1989.

WALLERSTEIN, Immanuel. **El moderno sistema mundial: la agricultura capitalista y los orígenes de la economía mundo-europea en el siglo XVI**. México: Siglo Veintiuno, 1976.

WEBER, Max. **The city**. Glencoe, Illinois: Free Press, 1958.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)