

# O PAPEL DA HISTORIOGRAFIA COMO INSTRUMENTO DE AVALIAÇÃO DO SURGIMENTO DA GESTÃO URBANA CONTEMPORÂNEA<sup>1</sup>

Luiz de Pinedo Quinto Jr.\*

## RESUMO

A perda da dimensão histórica do processo concreto na produção dos atuais conceitos e técnicas utilizados pelo planejamento urbano estão produzindo uma leitura e uma apropriação deformadas de certos instrumentos técnicos fundamentais para a efetiva transformação da gestão urbana visando um processo democratizador no uso da cidade capitalista.

A historiografia da história do urbanismo enquanto instrumento de análise tem sido pouco utilizada, no sentido de compreendermos melhor o processo de construção da cidade capitalista. A reconstrução das origens da cidade contemporânea (Folin, Dal Co, Piccinato, Indovina e outros) procura explorar um campo importante que é a história da cidade capitalista e as origens dos processos de controle desenvolvidos pelas várias frações da classe dominante (burguesia industrial, financeira, aristocracia).

A história do urbanismo moderno vai apagar e reconstruir uma nova interpretação sobre esse momento de transição da cidade barroca para a cidade contemporânea a partir da ideologia produzida durante a realização de várias CIAMs (Congresso Internacional de Arquitetura Moderna) em 1928 a 1930.

A origem da cidade contemporânea tem por modelo o tipo de gestão urbana desenvolvido pela Alemanha após seu processo de unificação em 1870. Este modelo é a base para compreendermos a atual crise de administração urbana, bem como a maneira como se dá a apropriação das técnicas e instrumentos utilizados pelo planejamento urbano.

A reconstrução da historiografia do urbanismo passa necessariamente pela reconstituição dos caminhos que este corpo disciplinar percorreu. A Escola de Veneza, nos seus principais trabalhos produzidos e difundidos, baseia-se na análise das condições gerais de produção e sua relação concreta com a configuração urbana, principalmente no caso alemão da segunda metade do século XIX. Ela vai contextualizar a produção teórica sobre a metrópole junto com o surgimento do corpo disciplinar do urbanismo através da releitura dos trabalhos de Reinhardt Baumeister (*Stadtserweiterungen*, 1876) Eugne Hénard (*Les Transformations de Paris*, 1903-1908), Richard Hurd (*Principles of City - Land Values*, 1903), que antecedem as análises realizadas pela Escola de Chicago e que vão dar origem às primeiras idéias do urbanismo moderno.

A Alemanha, dado o seu processo de urbanização e as relações concretas deste com as condições gerais necessárias ao processo de acumulação, é um grande laboratório de práticas, propostas e estudos sobre urbanismo que serão referenciais para outros países.

Georg Simmel escreve *A Metrópole e a Vida Mental (Die Grosstädte und das Geistesleben)*, em 1902, que no mesmo ano foi publicado em Chicago, vindo a ser um referencial teórico importante para os estudos da Escola de Chicago. Massimo Cacciari analisa a importância conceitual e teórica da Sociologia alemã (Durkheim, Max Weber,

\* Coordenador de Planejamento Urbano da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo.

Simmel) como elemento para a estruturação da teoria ecológica (*A Dialética do Negativo na Época da Metrópole*). Diz ele:

*Diante dessa metrópole se acaba toda aura. Haussmann expressa a vontade do poder da metrópole; realizar a metrópole destruindo o ideal dialético da sociedade como comunidade. Usa a cidade diretamente como mercadoria, e abre a especulação do grande capital financeiro, expulsando-o de seu centro.*

*Haussmann concebe a metrópole diferente da cidade como cenário da luta de classes<sup>2</sup>.*

## 1. FORMAÇÃO DA METRÓPOLE NA ALEMANHA

Na Alemanha, o brusco e rápido *boom* de urbanização provoca rupturas radicais, levando o Estado prussiano a procurar reprimir e controlar esse processo novo e dirigi-lo. A partir dessa questão é importante analisarmos o processo de urbanização naquele país no final do século XIX, quando têm início as primeiras experiências de definição do campo disciplinar e dos instrumentos técnicos, assim como das teorias explicativas, que serão usados pelos urbanistas.

A análise do contexto histórico se faz necessária para que possamos reconstruir as interações entre as condições gerais da produção e o papel que o *locus* urbano exerce no caso alemão. A recuperação e a reconstrução do objeto de estudo a partir do materialismo histórico nos permite o uso desse instrumental de leitura, para não cairmos nos modelos estruturalistas de explicação do urbano. Por isso, o zoneamento enquanto técnica de intervenção só pode adquirir a posição de neutralidade ao abstrair o seu contexto histórico concreto de formulação.

Assim, Baumeister escreve o manual *A Expansão Urbana em seus Aspectos Técnicos, Legislativos e Econômicos*, em 1873, em que expõe os requisitos, as funções e conformações do plano regulador, definindo, com grande exatidão, as características gerais que Rude Eberstadt determinará mais tarde, em 1910, como *A Estrutura da Cidade de Nosso Tempo*, no manual sobre a situação da habitação e sobre a questão da habitação, no qual ele diz:

*As tarefas do presente exigem princípios autônomos para a planificação das cidades. Os detalhes do nosso plano urbanístico devem nascer de forma planejada e sobre regras básicas precisas. Para um plano geral, portanto, devemos desenvolver uma forma base (**Groundform**) que corresponda à estrutura da cidade de nosso tempo na qual se possa incluir cada uma das partes<sup>3</sup>.*

Os manuais técnicos do urbanismo que surgiram nos meados do século XIX defendiam a autonomia do espaço construído das cidades. Esta posição conceitual visava dar aos urbanistas e administradores urbanos uma maior liberdade operativa para os instrumentos técnicos que, aparentemente, não estariam reproduzindo as relações econômicas dominantes. Nos trabalhos de Baumeister já estão colocados os conceitos básicos que procuram encontrar analogias e fenomenologias capazes de dar uma similaridade com tecidos orgânicos naturais, como na Biologia.

Os principais canais através dos quais a prática urbanística se consolida como disciplina são os manuais técnicos e teóricos, exposições, congressos e revistas especializadas. Nos primeiros momentos de formação do campo disciplinar e das técnicas de intervenção, como o *zoning*, os grandes congressos ocupam um papel importante dentro do contexto de cultura de massa. Os principais eventos que iniciam a formação da cultura urbanística são em princípio as exposições gerais universais (Paris, 1889; Chicago, 1893;

Paris, 1900), assim como os congressos de arquitetura ou as reuniões de associações profissionais.

Em 1903 ocorre em Dresden o que se considera a primeira exposição de urbanismo propriamente dita: Die Deustchestadte auss Tellung. A exposição só leva em consideração a experiência das cidades alemãs; nela se veicula uma quantidade de informações sobre planos reguladores urbanos, propostas para habitação e circulação, edifícios e áreas livres públicas e infra-estrutura urbana. Ao todo são 214 planos urbanos das cidades alemãs, além de vasto material sobre política habitacional, construções subterrâneas, política imobiliária, bancos públicos e financiamento para programas urbanos.

O urbanismo alemão é o primeiro a elaborar uma legislação urbana específica para regulamentar a expansão urbana (Plano de Berlim, 1862). O modelo alemão é, e, durante a passagem do século XIX para o século XX, o modelo de intervenção seguido por outros países. Assim, ao separarmos essa análise do contexto e do processo de urbanização da Alemanha, deparamos com a visão estruturalista ou com a visão historicista. A tese por nós desenvolvida é que o processo de urbanização teve particularidades naquele momento para a acumulação e reprodução do capital, em função da formação do Estado alemão. A acumulação primitiva que poderia gerar o "caos urbano" não era permissível no caso alemão. Por isso, as chamadas condições gerais da produção se ligam com a forma da urbanização.

O processo de unificação tardio, que se consolida em 1871 com a derrota da França na Guerra Franco-Prussiana, faz com que muitos capitais franceses se desloquem para a Alemanha. É um período de rápido crescimento, muito diferente do caso francês e do inglês, onde existiram momentos diferenciados entre o capitalismo concorrencial e o capitalismo oligopolizado e financeiro. O capitalismo alemão não percorreu esses dois momentos separadamente, mas de uma só vez, provocando um *boom* de crescimento nas suas cidades, como ocorreu por exemplo na região da Saxônia, em Dresden, passando de 90.000 habitantes em 1850 para 400.000 em 1900. No vale do Ruhr cidade possuía mais de 50.000 habitantes em 1871; em 1900 Dusseldorf e Chemnitz possuíam mais de 200.000 habitantes. Dortmund passa de 7.500 para 140.000 habitantes, Duisburg de 7.500 para 90.000 habitantes. Nos últimos 30 anos do século XIX, a Alemanha já tinha triplicado sua produção industrial. Em 1907, 50% da (PEA) - População Economicamente Ativa - estava empregada na indústria.

Nesse período, o Estado alemão não era um Estado democrático burguês, mas um Estado controlado pela pequena nobreza de origem *junker*. A burguesia industrial não tinha acesso nem ao Estado nem ao poder, mas o Estado guilhermino necessitava de indústrias para garantir a expansão do império prussiano, criando uma divisão de poder local entre campo e cidade e concedendo poderes para a burguesia capitalista controlar as câmaras municipais dos burgos alemães. Desta maneira, a administração e gestão das cidades se dão sob formas muito particulares de relacionamento entre a burocracia estatal e a tecnocracia alemã da época com a burguesia capitalista e o Estado aristocrático guilhermino. Nesse contexto, vamos encontrar o burgomestre de Frankfurt, Franz Adickes, propondo pela primeira vez a concepção básica do zoneamento moderno de forma definitiva.

Após a introdução do zoneamento na Alemanha, é publicada em 1893, numa revista especializada, a descrição completa das características técnicas do zoneamento, colocando todos os seus fundamentos.

A gestão urbana na Alemanha tinha um aspecto importante a se observar: a forma como era feita a escolha de seus prefeitos (*Burgmeister*). O prefeito e os assessores diretos (secretários) eram quadros profissionais fixos de carreira dentro da administração estatal.

Existia um grupo que congregava esses quadros chamado União para a Política Social, de características reformistas e preocupado com a formulação das políticas sociais do tipo transferência indireta de renda via programas sociais (habitação, transporte, educação e saúde). Este movimento tinha grande penetração e participação na formulação das políticas sociais das classes dirigentes.

Outro aspecto para a compreensão das determinações é o papel dos movimentos sociais; no caso específico, o papel do Partido Social-Democrata alemão que, com o fim das leis anti-sociais em 1890, terá um papel importante. Neste ano, o Partido Social-Democrata (SDP) consegue 1.427.000 votos (19,7% do eleitorado), obtendo um total de 35 deputados no *Reichstag*, em 1912, conquista a maioria do parlamento com 4.250.000 votos e 110 cadeiras. O eleitorado do SDP é eminentemente formado por operários ligados ao movimento sindical. Porém, a nível local (município), o sistema de representação no Conselho Municipal é extremamente autoritário. Líder do SDP, Bernstein já colocava na época que, na Alemanha, a social democracia havia obtido há muito tempo o direito à cidadania no parlamento, o mesmo não ocorrendo no Conselho Municipal.

Este período após 1890 é de intensas mobilizações por parte dos sindicatos, que convocam grandes greves gerais em 1891, 1905 e 1912, sacudindo a opinião pública e forçando, enfim, o Estado a aprovar várias leis de seguridade social.

Ao analisar o Estado alemão neste período, é importante observarmos que a burguesia capitalista (industrial, financeira e comercial) detém um papel importante nas relações econômicas, mas não detém o poder político. A burguesia capitalista não tem acesso direto nem à burocracia estatal central, nem ao poder local. O Estado prussiano é altamente centralizado, possuindo uma burocracia bastante qualificada, originária da classe média, e que tinha um papel fundamental de mediação das relações entre a aristocracia e a burguesia.

## 2. CAPITALISMO TARDIO E O PAPEL DO URBANISMO NA ALEMANHA NA FORMAÇÃO DO CORPO DISCIPLINAR

O processo tardio do capitalismo na Alemanha vai colocar a burguesia alemã diante de duas questões importantes para a sua consolidação enquanto classe dominante: primeiro, a convivência com o Estado centralizado e autoritário controlado por uma aristocracia de origem feudal e proprietária de terras e, segundo, a entrada em condições desfavoráveis na disputa dos mercados internacionais. Dentro deste contexto, as cidades alemãs cumprem um papel importante para a consolidação da burguesia<sup>4</sup>.

Desde a formação do Estado prussiano até a unificação alemã, a aristocracia *junker* dependia dos capitalistas no sentido de que estes deveriam suprir as necessidades com relação aos armamentos e material bélico para as conquistas expansionistas do império guilhermino. Dentro deste papel, o Estado alemão vai permitir que a sua burguesia industrial tenha liberdade e poderes suficientes para moldar e adaptar as cidades às necessidades do seu processo de acumulação. Neste contexto histórico particular de formação do capitalismo alemão é que poderemos entender de forma objetiva a formação do corpo disciplinar.

As mercadorias produzidas pelo capitalismo alemão teriam de rebaixar ao máximo seus custos de produção, de tal forma que os preços dentro do mercado internacional as tornassem competitivas diante das equivalentes de outros países. Assim, as "deseconomias" provocadas pelas condições gerais de produção dentro do espaço urbano deveriam ser eliminadas pela racionalização do uso da infra-estrutura urbana, como a localização das áreas industriais da cidade, a relação destas com a rede ferroviária e fluvial para o

escoamento da produção e o acesso aos insumos básicos. Outro aspecto importante está no controle da renda fundiária urbana, de tal maneira que possibilitasse o rebaixamento dos custos da produção de habitação para os trabalhadores das indústrias e da classe média ligada aos serviços em geral.

A modernização das relações de produção contou com dois fatos significativos. De um lado, a eliminação das relações de servidão existentes no campo (1807 e 1816), o que levou a uma explosão demográfica e aumento da produção agrícola (1816 - 1865), que pode ser considerada uma espécie de reforma agrária. Por outro lado observamos, a nível internacional, a vitória alemã na Guerra Franco-Prussiana em 1871, o que, por meio das indenizações de guerra pagas pela França, vai possibilitar uma entrada significativa de capitais que serão empregados na industrialização e na infra-estrutura urbana e regional.

Outro fator importante foi a construção da rede ferroviária:

*A expansão da rede ferroviária é o motor do processo como um todo, sendo que um século antes, na Inglaterra, a indústria têxtil havia cumprido o mesmo papel. O Estado prussiano é que irá financiar toda a rede, como empresário e administrador. Em 1840, 92% das ferrovias prussianas eram privadas, mas, a partir de 1860, o Estado era proprietário de 94,5% do total da rede. ... Com cerca de 20 mil quilômetros de ferrovia, superava a rede ferroviária francesa em 2,5%. O suporte dos grandes bancos é decisivo; em nenhum outro país se registra um caso de estreito relacionamento entre o capital financeiro e a indústria manufatureira. A formação da grande concentração industrial e financeira, a modernidade da implantação, o elevado nível tecnológico contribuem para determinar, após a crise econômica mundial de 1873, os pressupostos da afirmação da Alemanha como um grande país industrial na primeira década do século XX<sup>5</sup>.*

A relação entre a chamada fase concorrencial e a fase monopolista do capitalismo não irá ocorrer em dois momentos separados como na Inglaterra e na França. A Alemanha já começa a sua industrialização na fase monopolista, combinando com a fase concorrencial que, na realidade, não a antecedeu. Inicia-se a fase monopolista por meio de setores como o metalúrgico, o metal-mecânico, o químico, o eletrotécnico e o eletrônico; concomitantemente ocorre a formação de cartéis (carvão, aço e indústria farmacêutica). Na Alemanha, o capitalismo não percorreu o caminho clássico passando linearmente por cada período (capitalismo concorrencial, monopolista, financeiro, etc.). A intervenção do Estado foi fundamental para que fosse acelerado o processo de acumulação por meio do direcionamento das obras públicas e da infra-estrutura, associando a participação direta do capital financeiro aos setores industriais<sup>6</sup>.

Em 1910, a Alemanha exportava mais ferro e aço do que a Grã-Bretanha, a sua produção de aço era 77 toneladas por homem-ano contra 48 toneladas por homem-ano da Inglaterra, e seu preço era 20% mais barato. À primeira fase, carbo-siderúrgica, segue, depois de 1890, a segunda fase baseada no desenvolvimento da indústria química, elétrica e mecânica. Nestes setores, os alemães desenvolveram-se mais rapidamente e com estrutura adequada. As novas descobertas técnico-científicas são transformadas rapidamente em técnicas industriais, acelerando a produtividade e a concentração industrial. Entre 1882 e 1907, os trabalhadores empregados em empresas com mais de 50 operários passam de 26,35% para 45,5%, e o número das empresas com mais de 1.000 operários passa de 250 mil para 879 mil. Na Alemanha está concentrada 30% de toda a produção mundial da indústria eletrotécnica. Em 1913, 85% dos corantes químicos produzidos mundialmente saem da Alemanha<sup>7</sup>.

Dentro deste contexto de *boom* econômico, a classe dominante, no caso a aristocracia *junker*, não abre mão de seu papel dentro do aparelho de Estado: controla e divide as funções de tal maneira que o poder local (municípios) possua, por meio da Câmara Municipal, um sistema eleitoral que garanta à burguesia local poder suficiente para controlar e gerir as cidades; ao mesmo tempo, esta autonomia local é controlada através dos quadros técnicos da administração e quadros de carreira da burocracia estatal alemã. O burgomestre (prefeito) é um administrador de carreira indicado em lista tríplice, mas escolhido pelo imperador. Assim, a nobreza possuía mecanismos que combinavam a centralização via administração federal (quadros profissionais) com os interesses locais da burguesia através do legislativo. Esta relação possibilitou criar uma estrutura de gestão urbana muito particular na qual o Estado possuía poderes suficientes para controlar e fiscalizar as propostas e ação da burguesia (industrial, financeira, comercial), sem tolher sua capacidade produtiva e empreendedora, fundamental para as conquistas e expansão do império alemão.

Para compreendermos melhor a estruturação do poder a nível municipal, é necessário analisarmos o acesso via processo eleitoral vigente na Câmara Municipal, sendo que o Conselho Municipal é designado mediante o sistema de três classes. O mecanismo que divide os habitantes diante dessas três classes dá-se em função de sua posição fiscal/rendas, ou seja, do controle dos contribuintes. Pertencem à primeira classe os cidadãos que arrecadam as taxas mais altas de impostos, ou seja, aqueles que possuem as rendas mais elevadas; trata-se, na sua maioria, de grandes proprietários imobiliários (aristocracia latifundiária) que possuem também terrenos e edifícios urbanos, os industriais e grandes comerciantes e os banqueiros. Pertencem à segunda classe os que pagam contribuições de menor valor, resultantes de serviços prestados: são os altos funcionários, elite intelectual (professores, profissionais liberais). E, por fim, pertencem à terceira classe todos os habitantes que pagam taxas e impostos de menor valor; ou seja, a classe média baixa e a massa dos trabalhadores.

Essa estrutura de participação política garantia que o poder local estivesse diretamente controlado pela burguesia, a elite intelectual profissional e a burocracia estatal. Mesmo com a liberalização política ocorrida após 1890, com a legalização dos partidos operários e sindicatos, não se altera o sistema eleitoral vigente a nível municipal, enquanto na Câmara Federal, o *Reichstag*, o sistema se baseia no voto censitário (por cabeça), o que possibilitava a ascensão dos partidos de esquerda, já que a estrutura política a nível local permanecia nas mãos do Estado e da burguesia.

O desenvolvimento das chamadas técnicas de planejamento e da legislação urbana na Alemanha está intimamente relacionado com o tipo de gestão e controle político que é exercido pela classe dominante. Dentro deste contexto histórico de formação do capitalismo alemão e do papel do Estado, vai-se desenvolver uma forma particular de política urbana, fruto das necessidades do processo de concentração e acumulação do capital, que encontra pela frente um mercado externo altamente disputado, uma classe operária bastante concentrada e um dos casos mais rápidos de migração e transformação da população rural em urbana. As cidades alemãs não estavam preparadas para receber nem o capital nem a força de trabalho de maneira tão rápida. Isto obrigou a administração urbana a encontrar soluções que conciliassem a falta de terrenos e áreas para a implantação de grandes distritos industriais, e conseqüentemente, toda a infra-estrutura necessária, e ainda alojamentos em quantidade suficiente para atender às necessidades de crescimento do número de trabalhadores urbanos.

Este rápido crescimento econômico concentrado em poucas décadas irá criar dentro das cidades alemãs problemas de tal ordem como nenhum país havia enfrentado até então.

Mesmo durante o governo do primeiro-ministro Bismark, que se utilizou de leis repressivas e anti-sociais, não se foi capaz de conter o avanço e organização dos trabalhadores, que em pouco tempo possuíam os maiores sindicatos e organizações clandestinas da época. O crescimento das lutas políticas e reivindicatórias dos trabalhadores começa a provocar preocupações, principalmente na aristocracia ligada ao aparelho de Estado, que se empenhava em manter seus privilégios políticos, sociais e econômicos, passando a adotar medidas de política social indireta, visando conter os conflitos entre o capital e o trabalho.

*Dito de forma muito esquemática, o significado de tal ação reformista é o de controlar os impulsos inovadores e manter as rendas sobre as novas camadas sociais criadas pela revolução industrial, venham de onde vierem, da classe trabalhadora ou da nova burguesia industrial. Tenta-se realizar uma árdua conciliação entre a permanência da ordem política tradicional e o universo sócio-cultural anterior e as inovações implícitas à industrialização. A estratégia é a de mediar desde cima os conflitos através do controle e da manipulação das distintas classes sociais, impedindo a formação de novas estruturas institucionais mais representativas e democráticas, ou mantendo as já existentes, mesmo que inacessíveis aos novos protagonistas da industrialização<sup>8</sup>.*

O caráter do reformismo municipal alemão está relacionado com a complexa formação do Estado, no sentido de que este último procura conciliar as necessidades materiais resultantes da produção industrial, sem com isso modernizar e democratizar as instituições anteriores.

Para compreender melhor este reformismo municipal é preciso analisar o papel dos quadros técnico-administrativos dentro da burocracia do Estado. Estes quadros possuíam importância, pois garantiam a combinação entre os problemas sociais e políticos e as soluções propostas pelo aparelho de Estado. O Estado alemão possuía uma preocupação no sentido de contar com quadros competentes e com certa autonomia, para que não se transformassem numa correia de transmissão mecânica da ideologia do grupo dominante, mas que fossem capazes, dentro dos limites políticos das instituições vigentes, de resolver os conflitos entre a burguesia industrial e os outros segmentos sociais.

*A maior parte destas ações se realiza no âmbito específico das cidades. É neste terreno onde se situa o hall de funcionários da administração, que presidem uma representação municipal, possuindo, como temos visto, uma estrutura plutocrática. Estes cidadãos pertencentes à classe média, científica e tecnicamente qualificados, apartidários do ponto de vista político, não eleitos, mas com comprovada fidelidade ao governo central, são delegados do poder estatal, aqueles aos quais se confia a tarefa de mediar os conflitos que se materializam de maneira específica nas condições ambientais e funcionais da cidade. Isto explica porque são eles os canais através dos quais as ideologias reformistas se aplicam ao nível nacional, para elaborar objetivos e políticas específicas para as cidades. Isto explica, assim mesmo, por que, para pôr em prática tal ideologia, tem-se dotado de muitos elementos de controle e intervenção que não têm paralelo em qualquer outro país em fase equivalente de transformação<sup>9</sup>.*

A mediação exercida pelo Estado via quadros administrativos tinha o sentido de procurar soluções que, por um lado, não se chocassem com as instituições autoritárias e aristocráticas, garantindo, ao mesmo tempo, um sucesso no processo de implantação do parque industrial alemão, que não conflitasse com a emergência das necessidades de reprodução da força de trabalho. A procura da racionalidade na gestão dos conflitos urbanos na Alemanha do final do século XIX é uma resposta muito particular da relação entre Estado, capital e força de trabalho.

### 3. A RELAÇÃO DO URBANISMO COM A GESTÃO URBANA NA ALEMANHA

Podemos afirmar que a Sociologia alemã tem uma participação importante na fundamentação teórica do conceito de autonomia do organismo diante da dimensão mais ampla e complexa das formas não físicas do espaço. Caberá a Simmel expressar de maneira clara esta autonomia em um trabalho que hoje é considerado como um clássico na Sociologia Urbana: *A Metrópole e a Vida Mental*.

O que este autor expressa neste texto, publicado em 1902, nada mais é do que a documentação e a reflexão da prática ideológica de uma *intelligentsia* a serviço do Estado, como fizeram também Franz Adickes e o grupo União para a Política Social.

Esses administradores e gestores urbanos alemães do final do século XIX realizaram um importante trabalho: o de traduzir e transformar a complexa realidade da grande cidade moderna em fórmulas redutoras que levam a uma simplificação do funcionamento e do comportamento social das metrópoles.

A analogia entre autonomia do urbano ("ciência do urbano") e o conceito de organismo urbano dará origem mais tarde à famosa Escola de Chicago, que retirou os modelos teóricos e conceituais da Sociologia alemã, via Simmel:

*A definição de organismo aplicada à cidade é um imediato sucesso. A possibilidade de classificar o fenômeno urbano com o método da ciência natural (o mais objetivo) entusiasma os admiradores da nova disciplina, o que lhes confere o grande prestígio do pensamento científico. A idéia de organismo comporta uma correlação entre diversos elementos do complexo urbano e, analogamente, entre diversos tipos de intervenção através de obras ou hipóteses. Trata-se de valorizar a política ad hoc para resolver um problema local sem ter em conta a particularidade mas superar no conjunto por meio da técnica urbanística corrente<sup>10</sup>.*

Essa autonomia é retirada por meio da objetividade científica da Biologia, como suporte ideológico num primeiro momento, para se aprofundar, num segundo, através dos princípios da termodinâmica, sempre reforçando a possibilidade de traduzirmos a complexa realidade das cidades numa análise estruturalista. Coube a estes administradores e gestores urbanos aquilo que Gramsci atribui aos intelectuais orgânicos, no sentido de que deslocaram o eixo da discussão política. Foram capazes de montar um discurso que retirava qualquer caráter politizador dos problemas urbanos, reduzindo-os a simples questões de ordem técnica.

Desta maneira, o surgimento da técnica urbana moderna está relacionado com o contradiscurso criado pela *intelligentsia* administradora alemã, que estabelece uma nova definição do que deva ser a questão urbana.

*Descobre-se que existe na cidade uma estrutura coerente e legível que caracteriza a implantação do modo inequívoco e peculiar, referindo-se à atividade urbana, situação e condição não encontrável em outro contexto tal que, se o fosse, se apresentaria de modo quantitativamente diverso. Mais que qualquer outra disciplina, o urbanismo é, desde o seu surgimento, uma ciência burguesa, fruto de um esforço de racionalizar o real, mesmo que para isso tenha que sistematicamente reduzir a realidade<sup>11</sup>.*

A possibilidade de redução do objeto está relacionada com o processo de "fetichização" das relações e da amplitude física da cidade capitalista que, por meio de transformação em mercadoria, possibilita a negação da dimensão do valor de uso. Neste sentido, podemos entender a importância da definição do conceito de público e de privado como elementos estruturadores da cidade burguesa.

O contexto político na Alemanha, como já colocamos anteriormente, combina uma quantidade de fatores que possibilitam não só o desenvolvimento do instrumental teórico, mas também a sua aplicação pragmática, resultando numa quantidade apreciável de planos, estudos e soluções. A materialidade produzida pelo corpo disciplinar logo no seu surgimento na Alemanha torna-se uma arma de propaganda e difusão que estimulará a utilização destas técnicas em outros países. É por meio dos congressos nacionais, internacionais, dos seminários de divulgação de trabalhos especializados na área, das revistas, dos manuais e dos estudos teóricos que se fará a homogeneização do corpo técnico e da ideologia a nível internacional.

Os principais congressos internacionais que iniciarão este processo são: os Congressos de Arte Pública, em 1898, em Bruxelas, e, em 1901, em Paris, tendo como temário central as questões sobre a nova estética urbana e a organização dos instrumentos de controle dos edifícios e do urbanismo (Código de Obras e Legislação Urbana); os Congressos de Londres, em 1906 e 1910, patrocinados pelo Royal Institute of British Architects, serão o palco de confronto entre as duas principais escolas de urbanismo da época: a escola alemã, baseada na visão do plano regulador, e a escola inglesa, baseada na legislação urbana; os Congressos de Londres, em 1908, e de Viena, em 1910, cujo tema central tratava das questões relacionadas à habitação popular e à sua tipologia, custos e formas de financiamento; o Congresso de Paris, de 1908, que tratará do problema das vias de circulação e das rodovias interurbanas; O Congresso Internacional de Stuttgart, que tratará das questões relacionadas com os problemas sanitários e da rede de distribuição de água e de gás.

Dentro do contexto de difusão que se dá por meio dos congressos internacionais, a exposição urbanística de Dresden, em 1903, tem uma importância muito grande, pois é o primeiro encontro sistemático e extenso sobre o corpo disciplinar especificamente. Nesta exposição são apresentados mais de 200 planos diretores de cidades alemãs, o que provoca repercussão em torno da maneira como a nova tecnologia poderia vir a ser utilizada. Após a exposição de Dresden, em 1903, ocorre a exposição de Dusseldorf, em 1904, tendo como tema os parques urbanos, a Exposição de Darmstadt, em 1905, e a Exposição Internacional de Viena.

As exposições internacionais e congressos cumprem o importante papel de estabelecer a primeira divulgação de experiências nacionais que, dada a sua importância, necessitavam de fóruns de intercâmbio que possuíam um duplo caráter: por um lado, o de internacionalizar as experiências nacionais tornando o corpo disciplinar cada vez mais universal e, por outro, o de abrir espaço para o intercâmbio cultural com outros países. A formação do corpo disciplinar, através destes congressos, dava-se pela sistematização de experiências que possibilitavam a especialização do conhecimento na área, desenvolvendo uma cultura muito própria e peculiar.

*Vai se formando, de fato, com maior precisão, a figura do urbanista como um profissional especialista em questões urbanas, que intervém em situações diversas, portanto com o acúmulo crescente de experiências e conhecimento. É através deste processo que podemos definir propriamente a cultura urbanística. Esta, por sua vez, vai-se constituindo através de uma série de canais diversos mas convergentes. A falta de um corpo disciplinar institucionalizado naquele momento é preenchido por meio da troca de experiências e comunicações sobre o tema ... A relação entre as intervenções e os escritos que se acumulam começa a reagir uma contra a outra e,*

*pouco a pouco, se forma uma sociedade de urbanistas com a sua instituição e seus momentos de encontro sempre mais próximos da sua linguagem própria*<sup>12</sup>.

Ao lado dos congressos e encontros de especialistas em questões urbanas, outro canal importante será a presença das revistas especializadas na área. A primeira revista especializada exclusivamente em urbanismo será a *Der Städtebau*, editada em Viena e Berlim de 1904 a 1939. Quem participa da organização desta revista é Camilo Sitte, que vem a morrer antes do lançamento do primeiro número. Outra revista importante é *The Town Planning Review* que tem início em 1910, editada pela Liverpool University e dirigida por Patrick Abercrombie.

Junto com as revistas, ocupando um espaço mais técnico de formação, teremos os manuais sobre o urbanismo. O primeiro manual surge em 1876, escrito por Baumeister, intitulado *A Expansão Urbana em seus Aspectos Técnicos, Legislativos e Econômicos*, no qual expõe os aspectos funcionais e de conformação dos planos reguladores e define com grande precisão as características mais gerais da estrutura urbana. Stübben, em seu livro *Handbuch der Architektur*, dedica boa parte deste à construção da cidade. **Eberstadt** publica, em 1909, *O Problema da Habitação*. Os manuais mencionados vão trazer a preocupação com os levantamentos quantitativos relacionados à habitação e aos problemas de circulação urbana como temas centrais.

Estes tratados abordam aspectos como abastecimento de água, esgoto, problemas de energia e questões de saneamento a nível urbano. A sua importância está relacionada com o fato de ser a primeira sistematização teórica dentro da metodologia classificatória aristotélica, sem entrar em análises de ordem crítica e conclusiva.

No começo do século XX, a literatura especializada conta basicamente com os manuais. As revistas ainda não possuem o caráter de difusão em grande escala a ponto de se transformarem num canal alternativo. Os primeiros esboços teóricos sistemáticos irão basear-se na possibilidade de dividir a cidade em setores homogêneos, partindo-se da concepção de que o agrupamento de edifícios por mesmo tipo de uso (comércio, indústria, habitação, serviços etc.) possibilitaria um melhor controle da cidade, assim como um maior aproveitamento e racionalidade de uso das infra-estruturas. Desta maneira, inicia-se uma polémica baseada na controvérsia entre utilização setorial e intersetorial, o problema da localização dos tipos de uso do edifício, a questão da intervenção pública e o grau de detalhamento do plano.

A experiência do urbanismo alemão baseia-se na possibilidade de obter-se um maior grau de racionalidade do uso do solo baseado no conceito de unidade e coerência. Estes conceitos acabarão influenciando a cultura urbanística européia e, conseqüentemente, a americana. A cultura urbanística procura impor e moldar a cidade capitalista partindo do pressuposto de que é possível controlar e diminuir os conflitos gerados pelas relações de mercado. É em função deste conceito que começa a ser desenvolvido o processo de setorização e especialização das cidades por zonas e áreas de uso específico.

Desde o surgimento do corpo disciplinar, a intervenção e a reestruturação da cidade tende a eliminar a história como instrumento de análise, pois esta coloca em cheque técnicas de intervenção que, ao serem aplicadas, não surtem o efeito desejado, visto que o problema urbano específico não necessariamente possui a mesma causa que levou ao surgimento da técnica da intervenção.

*Não existe em qualquer caso uma perspectiva de análise histórica da morfologia urbana, mas uma tentativa de organizar uma casualidade atemporal para justificar o*

*problema atual. Não interessa analisar a cidade do ponto de vista de sua construção, mas como ela se desenvolverá dali para frente*<sup>13</sup>.

O que observamos hoje nos planos diretores, principalmente no Brasil, é uma repetição mecânica do problema da análise histórica no urbano desde a origem do corpo disciplinar. A análise não procura ir além de uma simples caracterização dos tipos de atividades preponderantes na cidade e de como estas foram se solidificando. Desta maneira, a análise histórica possui um caráter nitidamente positivista e descritivo, impossibilitando a contribuição que o instrumental poderia trazer no sentido de apontar uma análise que vá além do simples reajuste de tendências dominantes no desenvolvimento de uma cidade. Assim, a história nada mais é do que o reforço de uma técnica operativa. A história urbana como instrumento de pesquisa do processo formativo da cidade é um capítulo marginal na história do urbanismo.

Dentro da ideologia dominante na formação do corpo disciplinar, só passaram a ter legitimidade e valor científico os instrumentos e técnicas que reforçassem o caráter operativo da disciplina. Desta maneira, os instrumentos legais que reafirmam esta idéia são o plano diretor (regulador) e o código de edificações e de zoneamento.

O caráter do plano diretor e dos instrumentais como o código de obras e leis de zoneamento surgiram dentro de uma visão autoritária de coerção, no sentido de impor uma solução técnica que visava adaptar a cidade às necessidades da lógica da produção e, com isto, reduzir os conflitos entre os capitais, controlar a especulação imobiliária e manter a força de trabalho a um custo de reprodução baixo. Estes instrumentos permitiram em grande parte que a transição da cidade pré-capitalista para a cidade do capital ocorresse sem maiores conflitos que pudessem inviabilizar o capitalismo e sua relação com o espaço urbano.

Mais recentemente, com o questionamento do planejamento urbano em aspectos como a sua eficiência, tem-se recuperado o seu papel a partir da discussão sobre a sua postura autoritária e coercitiva, procurando resgatar a participação direta da comunidade e dos movimentos sociais na gestão urbana. Esta concepção da participação e do caráter consultivo é uma prática recente que visa introduzir dentro do planejamento o oposto da prática autoritária. Na realidade, os instrumentais do planejamento necessitam recuperar os aspectos de análise histórica, pois os antigos instrumentais estariam associados única e exclusivamente à visão propositiva na ótica da classe dominante e do capital.

Os postulados e premissas em que se baseia o urbanismo a partir do final do século XIX são os seguintes:

- a) a cidade é o único campo de aplicação do urbanismo: as grandes questões de transformação territorial ocorrem na cidade. A urbanização é um efeito e não uma causa;
- b) a cidade é destinada a crescer indefinidamente, e o problema com relação a limitar o seu crescimento ainda não é colocado. Compreende-se o crescimento como fenômeno natural e não discutível. Não existe no urbanismo alemão o problema do tamanho ótimo, diferente da visão utópico/reformista;
- c) a cidade é monocêntrica, e a expansão em todas as direções é equilibrada. A cidade cresce e cria riquezas. Com o crescimento da cidade, os terrenos sofrem constante valorização. A desordem é o crescimento esporádico;
- d) as classes sociais e segmentos de classe utilizam a cidade de modo diferenciado. É a partir deste conceito que surge a classificação dos vários tipos de uso do espaço urbano e a base do processo de zoneamento da área urbana. Na

realidade, as construções populares são sempre colocadas na margem da área urbana, próximas às indústrias, no extremo da segregação social sob a qual é construída a estratégia do *zoning*;

- e) construir livremente é um dos direitos fundamentais do cidadão (baseado no código napoleônico). A ideologia liberal procura apoiar-se em alguns de seus princípios para apropriar-se melhor das potencialidades de especulação e
- f) a intervenção pública tem por objetivo principal aquele de garantir a condição natural mínima do desenvolvimento.

A relação entre a tipologia dos edifícios e o crescimento das cidades é uma preocupação que passa a ocupar um espaço importante dos instrumentos do planejamento. A discussão da tipologia está relacionada com o melhor aproveitamento e rentabilidade das taxas de ocupação da terra urbana. Dentro desta questão, surge o conceito de habitação unifamiliar e habitação multifamiliar, sendo que, na Alemanha, devido ao rápido crescimento, opta-se pela habitação multifamiliar através da construção de **edifícios fechados**. Em países como a Inglaterra, opta-se pela habitação unifamiliar, de tipo extensivo: **edifícios abertos**. Essa polêmica ocupará um papel importante dentro do surgimento do corpo disciplinar.

O problema da escolha do tipo de edifício a ser incentivado na expansão urbana está relacionado com o tipo de crescimento do tecido urbano, no qual se insere a especificidade tipológica e funcional, acompanhada de considerações de caráter social. Os urbanistas e gestores urbanos alemães da época rejeitam a utilização da chamada edificação aberta como solução para os problemas urbanos. A tendência seria a combinação de vários tipos de edificação (aberta e fechada), procurando sempre obter o máximo de densidade na utilização das tipologias. Desta maneira, o urbanismo alemão adota a edificação fechada como aquela que permite a realização de altas densidades na ocupação da terra urbana.

No caso alemão, as habitações usadas para a renda se utilizam desta tipologia, assim como para edifícios administrativos e comerciais. Os edifícios de apartamentos afirmam-se como a alternativa mais utilizada para responder ao crescimento da grande cidade industrial. Os urbanistas alemães calculavam que, em 1880, 90 a 96% da população urbana do país morava em habitações de aluguel, sendo que, apenas na cidade de Dresden, em 1871, 10% da população morava em apartamentos sublocados.

Desde o início do *boom* de crescimento das cidades alemãs, os urbanistas e administradores percebem que a questão habitacional não é simplesmente um problema de ordem tipológica, mas um problema ligado ao processo de especulação imobiliária, que procura aproveitar ao máximo as rendas criadas a partir da incorporação de novos terrenos em função da expansão do perímetro urbano.

A procura tipológica dos arquitetos modernos está relacionada com o uso do edifício. Há uma definição de *standards* ótimos com relação aos diversos parâmetros de utilização do edifício, mas o parâmetro utilizado pela indústria da construção civil é a maximização do lucro rebaixando os custos do edifício, seja a nível dos materiais, assim como pela diminuição do espaço útil dos edifícios. Podemos afirmar que, no surgimento do corpo disciplinar, os urbanistas possuíam uma visão mais crítica com relação aos aspectos multidisciplinares da formação da cidade, de tal maneira que procuravam tratar da questão físico-espacial dentro de um contexto mais amplo.

Com relação à habitação popular, as propostas e soluções estavam voltadas para resolver a questão dentro da ótica das políticas públicas de caráter indireto. Diante dos conflitos que os operários enfrentavam por seus salários, o Estado alemão utilizou-se das

políticas sociais e setoriais no sentido de garantir que a reprodução da força de trabalho encontrasse na habitação um custo menos oneroso arcado diretamente pelos trabalhadores. Neste sentido, a política habitacional, enquanto uma política setorial, era tratada de forma integrada dentro das chamadas políticas sociais de caráter indireto.

A Alemanha procurou aplicar este conceito de política social na questão habitacional desenvolvendo propostas que facilitassem a construção de habitações operárias próximas às indústrias, desenvolvendo o conceito de quarteirão operário modelo. A utilização da expropriação como mecanismo de controle sobre a especulação imobiliária e a renda fundiária nasce como necessidade de cerceamento ao livre uso do solo urbano em função da maximização dos lucros imobiliários. Este controle tinha como objetivo a garantia da expansão da área urbanizada, sem com isto eliminar totalmente a propriedade privada da terra urbana. Desta maneira, a expropriação como instrumento do planejamento urbano procurava impedir que a lógica de expansão da cidade ficasse sujeita ao lançamento de loteamentos resultantes da urbanização de áreas agrícolas. Podemos afirmar, ainda, que a experiência alemã conseguiu controlar a configuração espacial, impedindo que as cidades fossem um grande mosaico de loteamentos, diferente do que tem ocorrido nas cidades brasileiras.

A expropriação no urbanismo alemão é fruto da necessidade de reestruturação e reparcelamento do solo. A cidade, ao se expandir (crescimento do perímetro urbano), coloca-se diante de uma antiga e irracional subdivisão em lotes, fruto da estrutura fundiária agrícola. A expropriação e a recomposição foram os únicos meios disponíveis para evitar, por um lado, que se atingisse injustamente algum proprietário particular e, por outro, para impedir que os interesses dos especuladores organizados se sobrepujassem à vontade da comunidade.

Com relação à especulação imobiliária, a atitude pragmática e eficiente do controle dos mecanismos de gestão urbana não pode ser analisada exclusivamente como resultado da aplicação mecânica do instrumental. É necessário fazermos as devidas mediações entre o contexto histórico de formação do capitalismo alemão e a relação entre as várias frações da classe dominante. No momento em que a burguesia industrial alemã percebeu a necessidade de colocar o espaço urbano como o seu aliado no sentido de obter o máximo de aproveitamento dentro das condições gerais de produção, ela passou a controlar o setor ligado às rendas fundiárias urbanas, mas, ao mesmo tempo, abrindo perspectivas no sentido de que as poupanças se dirigissem tanto para o setor industrial como para o sistema financeiro. A aplicação do instrumental sem a mediação histórica provoca o que geralmente observamos no Brasil, onde o atraso da legislação urbana e sua ineficiência é fruto desta incapacidade de perceber as relações entre a especulação imobiliária e os mecanismos históricos da poupança interna.

## NOTAS

- ( 1) Este trabalho faz parte do 4º capítulo da dissertação *Revisão das Origens do Urbanismo Moderno: A Importância da Experiência Alemã no Questionamento da Historiografia do Urbanismo*, apresentada ao Mestrado em Planejamento Urbano, IAU/UnB.
- ( 2) CACCIARI, MASSIMO - *De la Vanguarda a La Metropoli*. Barcelona: Gustavo Gilli, 1972. p. 102.
- ( 3) EBERSTADT, R. Apud FOLIN, Marino - *La Ciudad del Capital y otros Escritos*. México: DF. Gustavo Gilli, 1977. p. 92, 198 p.
- ( 4) PICCINATO, Giorgio. *La Construzione Dell'Urbanística - Germania - 1871-1914*. 2. ed. Roma: Offina, 1977, p. 29-30.
- ( 5) PICCINATO, idem.

- ( 6) Consideram-se com freqüência três estágios econômicos sucessivos no desenvolvimento do capitalismo: o capitalismo comercial, o capitalismo industrial, o capitalismo financeiro. Às vezes se faz referência a um quarto estágio: o capitalismo de Estado, definido por Lenin como um sistema no qual o Estado assume e explora os meios de produção em benefício da classe dominante. Dicionário de Ciências Sociais. FGV. Rio de Janeiro, 1984.
- ( 7) PICCINATO, Giorgio. Op. cit. p. 41.
- ( 8) PICCINATO, Giorgio. Op. cit. p. 47.
- ( 9) MANCUSO, Franco - *La origem del Zoning* - Barcelona: Gustavo Gilli. 1981, p. 60.
- (10) PICCINATO, Giorgio. Idem.
- (11) PICCINATO, Giorgio. Idem.
- (12) MANCUSO, Franco. Idem, p. 84 e 85.
- (13) PICCINATO, Giorgio. Op. cit. p. 64.